

Українська Академія державного управління  
при Президентіві України

Центр досліджень адміністративної реформи

# **Навчальна підготовка державних службовців до інтернаціоналізації**

**Документи міжнародного семінару SIGMA**

Київ  
Видавництво УАДУ  
2000

УДК 327.7:341.17:34.084.1:061.1 ЄС  
ББК 66.4/4УКР/  
Н 15

Публікації SIGMA: № 3.  
Організація економічного співробітництва й розвитку.  
Париж, 1996.

Переклад здійснено з англійського тексту, який є офіційною версією цієї публікації під назвою: "Training Civil Servants for Internationalisation. Documentation from a SIGMA Multi-Country Seminar held in Budapest 22-23 May 1995". SIGMA papers: No. 3. Copyright OECD, 1996.

Видання цієї книжки частково фінансоване Канадською агенцією міжнародного розвитку за програмою Канадського Бюро міжнародної освіти.

The publication of this book was made possible, in part, through a grant provided by the Canadian International Development Agency under a programme managed by the Canadian Bureau for International Education.

Н 15 Навчальна підготовка державних службовців до інтернаціоналізації: Документи міжнародного семінару SIGMA, Будапешт, 22-23 травня 1995 р. / Пер. з англ. В.В. Шульги. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 124 с.

ISBN 966-619-013-3

До цієї публікації увійшли матеріали міжнародного семінару, що відбувся в Будапешті 22-23 травня 1995 року: доповіді професора Сорбоннського університету Жака Зіллера та національних експертів, які знайомлять із проблемами у своїх країнах і досвідом їх вирішення.

Матеріали друкуються за пропозицією країн Центральної та Східної Європи.

Для державних службовців, наукових і практичних працівників, викладачів, докторантів, аспірантів, слухачів.

УДК 327.7:341.17:34.084.1:061.1 ЄС  
ББК 66.4/4УКР/

ISBN 966-619-013-3

© Український переклад  
В.В. Шульги, 2000  
© Оригінал-макет.  
Видавництво УАДУ, 2000

## Програма SIGMA

Програма SIGMA - Програма підтримки удосконалення систем державного управління і менеджменту в країнах Центральної та Східної Європи - є спільною ініціативою Центру співробітництва ОЕСР (Організації економічного співробітництва і розвитку) з країнами перехідної економіки та програми PHARE Європейського Союзу. SIGMA підтримує зусилля щодо реформування державного управління в країнах Центральної та Східної Європи. Вона фінансується на 75% Програмою PHARE й підтримується деякими країнами-членами ОЕСР.

ОЕСР - Організація економічного співробітництва та розвитку - є міжурядовою організацією, що об'єднує 26 демократичних держав із розвинутою ринковою економікою. Центр співробітництва з країнами перехідної економіки (ЦСКПЕ) надає рекомендації та підтримку з широкого кола економічних питань країнам Центральної та Східної Європи й країнам колишнього СРСР, що здійснюють реформи. Програма PHARE надає фінансову підтримку у вигляді грантів країнам-партнерам у Центральній та Східній Європі до того моменту, коли вони будуть готові взяти на себе зобов'язання щодо членства в Європейському Союзі (ЄС).

Створено в 1992 р. SIGMA функціонує в складі Служби державного менеджменту ОЕСР (PUMA). PUMA забезпечує надання інформації та експертний аналіз із питань державного управління політикам країн-членів ОЕСР і сприяє встановленню контактів й обміну досвідом між управліннями державного сектора. Через посередництво PUMA SIGMA пропонує одинадцяти країнам надзвичайно корисну спеціальну інформацію, що була зібрана протягом багатьох років наукової і практичної роботи.

Уряди країн-учасниць і секретаріат SIGMA співпрацюють у гнучкому режимі, маючи на меті створення таких робочих програм, що сприяли б діяльності урядів з удосконалення державного менеджменту відповідно до їх власних пріоритетів та завдань програми SIGMA. Ця програма використовує міжнародну мережу, що об'єднує досвідчених державних управлінців, для надання консультативних послуг та порівняльного аналізу різних систем управління. Крім того, SIGMA тісно співпрацює з іншими міжна-

родними донорами з метою сприяння проведенню адміністративних реформ і розвитку демократії в країнах Центральної та Східної Європи

Серед усіх заходів SIGMA вважає своїм найбільшим пріоритетом сприяння співробітництву між урядами країн. Із цією метою SIGMA пропонує, зокрема, підтримку в матеріально-технічному забезпеченні створення мереж, які б об'єднали практиків державного управління країн Центральної та Східної Європи і їх колеґ з країн-членів ОЕСР

Діяльність SIGMA охоплює шість напрямів реформування державних інститутів, менеджмент у сфері розробки політики, управління державними видатками, управління державними службами, адміністративний нагляд та інформаційні служби

Авторське право ОЕСР, 1996

Запити щодо передруку та загального чи часткового перекладу надсилати на ім'я Керівника служби публікацій за адресою OECD, 2, rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

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

# Передмова

Державні службовці в усіх країнах відчувають зростаючу інтернаціоналізацію більшості завдань, які вони виконують, працюючи в національній державній службі. Великій кількості державних службовців повсякденно доводиться мати справу з наднаціональними правовими структурами та міжнародними стандартами. Багатьом із них доводиться відстоювати інтереси своєї країни на багатосторонньому та двосторонньому рівні.

Робота в міжнародному середовищі є невід'ємною частиною життя державних службовців, що вимагає адаптації систем управління державною службою. Але, коли держава радикально міняє свій міжнародний статус, наприклад, коли вона вступає в міжнародну організацію та бере на себе нові зобов'язання, необхідно робити "авансом" великі інвестиції в підготовку.

Вступ до ЄС, чотири "хвилі" якого вже відбулися, є чітко визначеним процесом інтернаціоналізації, що ілюструє більшість нових вимог до державних службовців щодо попередніх інвестицій і поточних змін в управлінні. Відтак навчальна підготовка державних службовців до вступу до ЄС була обрана темою цього семінару, що отримав назву "Навчальна підготовка до інтернаціоналізації", заради ознайомлення країн-учасниць SIGMA із загальними та специфічними вимогами до навчальної підготовки, пов'язаної з виконанням їхніх зобов'язань за Європейськими угодами.

Найновіші члени ЄС - Австрія, Фінляндія та Швеція, готуючись до вступу в ЄС, здійснювали як загальні, так і спеціальні навчальні програми. Деякі країни попередніх поколінь ЄС, а саме Португалія та Іспанія, здійснили навчальні програми на момент вступу.

У деяких країнах-учасницях SIGMA вже розробляються зосереджені на Європейських питаннях стратегії навчальної підготовки до інтернаціоналізації, а незабаром будуть розроблені та втілені програми. Інші країни робитимуть те ж саме.

Саме на цьому тлі в Будапешті проходив багатосторонній семінар, організований у співпраці з Міністерством внутрішніх

справ Угорщини 22-23 травня 1995 р , який дозволив країнам-учасникам SIGMA ознайомитись із досвідом країн-членів ЄС

До цієї публікації увійшли подані на семінар доповіді вступна доповідь, підготована професором Сорбоннського університету Жаком Зиллером, та п'ять доповідей, підготованих національними експертами, які описують ситуацію у своїх країнах і досвід її розв'язання SIGMA публікує ці документи, ідучи на зустріч побажанням країн Центральної та Східної Європи

*Деррі Ормонд,  
Керівник Служби державного  
менеджменту ОЕСР,  
лютий 1996 р*

# **Вступна доповідь**

*Жак Зіллер,  
Міжнародний інститут  
державного управління (МІДУ),  
Париж, Франція*

## **1. Вступ**

Напередодні вступу до ЄС і асоційованого членства в Європейському Співтоваристві країни Східної та Центральної Європи (КСЦЄ) мають перед собою спільну, але водночас індивідуальну задачу. Не можна сказати, що ця задача не знайома іншим європейським країнам, за винятком шести країн-засновниць Співтовариства (Бельгії, Франції, Німеччини, Італії, Люксембургу та Нідерландів). Однак вона є іншою і новою не тільки тому, що КСЦЄ знаходяться на перехідному етапі, але й тому, що сам ЄС зазнає суттєвих змін. Системи державного управління КСЦЄ приречені на підготовку до вступу, оскільки структура та функціонування ЄС значною мірою залежить від організації врядування.

### **1.1. Європейський Союз як мережа урядів**

Усе ширше визнається суттєва відмінність як ЄС від інших міжнародних організацій (таких, як ООН або ОБСЄ), так і від добре відомих форм федерального державного устрою (таких, як США, Німеччина або Австрія), оскільки це в першу чергу мережа урядів. Нормальне функціонування внутрішнього ринку та спільної європейської політики залежать від усіх залучених урядових та державних організацій.

Як показав досвід Європейського Співтовариства в 70-ті та 80-ті роки, "негативна інтеграція", що є результатом відміни всіх матеріальних перешкод на шляху торгівлі, не може бути досягнута простою відміною митних та кількісних торговельних бар'єрів або прийняттям сумісних чи навіть гармонізованих законодавств. Вона вимагає реального міжорганізаційного менеджменту, що покладається на взаємні знання не менш, ніж

на центральні інструменти моніторингу. Це ще більш справедливо для “позитивної інтеграції”, що є результатом спільної політики, такої, як регіональна, екологічна, або сільськогосподарська.

Реалії “негативної” та “позитивної” інтеграції включають низку безпосередніх практичних наслідків для всіх залучених систем державного управління, не тільки для Європейської державної служби, але й для державних служб та місцевих органів влади всіх країн-учасниць, кандидатів та асоційованих членів. Вони повинні мати єдине розуміння європейської інституціональної структури, політичних інструментів та власного функціонування. Цього можна досягнути тільки через постійне навчання та практику. Бути старою країною-учасницею не завжди краще, на що вказує досвід навчання в тих країнах, які пізніше приєдналися до Європейського Співтовариства. Навпаки, знання цих питань співробітниками органів управління нових країн-членів можуть компенсувати той факт, що європейська політика та закони розроблені країнами, які є членами організації триваліший час. Це буде ще більш справедливо протягом наступних років, коли вірогідно необхідно буде прискорити зміни в усіх країнах-членах ЄС, кандидатах та асоційованих членах.

## 1.2. Стабільність і зміни

Зміни в ЄС прискоряться за двох причин: розширення членства та інституціональні зміни, що стають все більш необхідними як для підготовки до розширення, так і для стабільного утримання існуючої політики. Однак можна передбачити достатній ступінь стабільності, що дозволяє розробляти й розвивати навчальні програми, котрі можуть позитивно впливати на країни-кандидати та асоційованих членів протягом наступних років.

Перший аспект стабільності в ЄС пов'язаний з тим, що Європейське Співтовариство та ЄС завжди будувались на принципі спільності права (*community of law* англ., *communaute' de droit* фр., *Rechtsgemeinschaft* нім.). Важливий аспект функціонування внутрішнього ринку залежить від спільних зусиль національних судів та Європейського суду, спрямованих на забезпечення виконання положень договорів Європейського Спів-



товариства, зокрема тих, що гарантують свободу пересування робочої сили, послуг, товарів та капіталу. Це виявилось надзвичайно потужним інструментом залучення національних систем управління. Задля виконання завдань, що ставлять перед ними спільні дії громадян, підприємців та суддів, адміністрації повинні адаптуватись до права Співтовариства через внутрішню реорганізацію та вивчення європейської юридичної практики.

Іншим аспектом стабільності є потужний міжорганізаційний компонент системи співтовариства, який має зазнати інституціональних змін. Рада Міністрів очевидно збереже провідну роль у системі прийняття рішень в ЄС. Якою б не була юридична теорія інститутів ЄС, Рада Міністрів є не автономним органом, а форумом для постійних переговорів між урядами. Ці переговори відбуваються, головним чином, на технічному рівні із залученням державних службовців із галузевих міністерств, для яких міжнародні переговори аж ніяк не є звичними.

Зміст спільної Європейської політики може бути змінений, деталі інститутів ЄС перероблені, але ці два компоненти мають залишатись основними предметами вивчення в галузі європейських справ як у старих країнах-членах, так і в нових країнах-кандидатах та асоційованих членах.

## **2. Як впливає членство в ЄС та асоційоване членство на національні адміністрації**

Завдяки двом своїм характерним рисам, членство в ЄС має значно більший вплив на країни-учасниці, особливо на їх системи державного управління, ніж членство в будь-якій іншій міжнародній організації. Це справедливо для всіх країн, незалежно від дати вступу, навіть для країн-засновниць.

Із вузької юридичної точки зору цей вплив може виглядати парадоксальним: від самого початку договори Європейського Співтовариства були індиферентними до внутрішньої організації країн-учасниць. Маастрихтський договір, згідно з яким було створено ЄС, не вніс змін у цей підхід, окрім офіційного визнання країнами-учасницями необхідності виконувати демократичні зобов'язання, зокрема, поважати права людини та громадянські свободи, визначені в Європейській Конвенції

1950-го року. До Маастрихту це було тільки імпліцитною умовою членства в Європейському Співтоваристві. Але стаття 5 договору Європейського Співтовариства вимагає від кожної країни-учасниці здійснення всіх необхідних заходів на виконання зобов'язань, що витікають із договору та рішень, прийнятих установами ЄС - що означає адаптацію методів роботи та, в разі необхідності, структур державного управління.

Досвід показав, що членство в Європейському Співтоваристві по-різному впливає на адміністрації країн-членів залежно від кількості населення й розмірів країни, а відтак - від державного управління та юридичних і технічних традицій державної служби. Не бувало випадків значного переформування уряду через членство в Європейському Співтоваристві, навіть коли деякі надзвичайно важливі реформи (скорочення місцевих органів влади в Бельгії та Німеччині, або децентралізація у Франції) збіглися в часі з втіленням або поглибленням політики Європейського Співтовариства. Але діяльність усіх галузей державного управління зазнала впливу членства в Європейському Співтоваристві.

Найбільш видимі зміни звичайно були пов'язані з пристосуванням до законодавства Співтовариства. Значні зусилля довелось зробити Іспанії та Португалії, які приєднались до Європейського Співтовариства у 1986 р. і яким довелось впроваджувати в національне законодавство директиви, прийняті ЄС за 28 років його існування, та втілювати протягом певного періоду норми Співтовариства. Австрія, Фінляндія та Швеція мали більше часу завдяки різним етапам, що передували їхньому вступу до ЄС: угоді про вільну торгівлю між Європейським Співтовариством та Європейською асоціацією вільної торгівлі (ЕФТА), підписаній у 1972 р., усуненню митних бар'єрів у 1984 р., угоді про Європейську економічну зону (ЕЕА), підписаній у 1992 р., та здійсненню повномасштабного вступу в 1995 р. Однак якщо взяти до уваги різницю в юридичних традиціях, найбільші зусилля зробили Ірландія та Об'єднане Королівство, дві країни зі звичаєвим правом, яким довелось адаптуватись до законодавства римсько-німецької традиції, на яке головним чином вплинули французькі й німецькі правові концепції та методи.

Усі країни також мають продумати механізми координації переговорів щодо вступу і, в разі членства, підготовки посад

для своїх представників в Європейському Співтоваристві / ЄС. Це означає створення й використання систем і процедур між-міністерської та внутрішньої (у межах міністерств) координації. Досвід показує, що деякі країни адаптувались краще за інших, що дозволило їхнім адміністраціям ефективніше впливати на результати переговорів Європейського Співтовариства / ЄС. Вартий вивчення досвід Об'єднаного Королівства, яке ефективно використовувало традиційні системи координації державної служби, а ще більше - Іспанії, яка створила абсолютно нову систему, значно ефективнішу, ніж інші сектори іспанського уряду. Варто зазначити також досвід Франції, яка використовує в цілях Європейського Співтовариства / ЄС потужний механізм, розроблений для впровадження Плану Маршалла.

Усім країнам необхідно було створити процедури й механізми моніторингу та контролю здійснення рішень Європейського Співтовариства / ЄС, оскільки Європейська Комісія щорічно подає звіт Європейському Парламенту, в якому класифікує країни-учасниці відповідно до швидкості, з якою вони втілюють Європейські директиви в національне законодавство. Цей процес моніторингу та контролю ще більш необхідний для того, щоб уникнути незручного становища, в якому може опинитись національний уряд у разі, якщо Комісія вирішить подати до Європейського суду скаргу на їхню повільну або недостатню реакцію на зобов'язання щодо Співтовариства.

Членство в Європейському Співтоваристві / ЄС також впливає (хоча в більшості випадків менш помітно, за виключенням федеральної держави типу Німеччини) на стосунки між центральним урядом й автономними місцевими органами влади. По-перше, ряд країн має систему, згідно з якою закони Співтовариства втілюються в разі необхідності, як у випадку з директивами, національними парламентами, але найбільш важлива частка впровадження цих правил та норм лягає на місцеві органи влади. Подекуди це призвело до посилення контролю з боку національного уряду за діями місцевих органів влади, а в інших випадках це прискорило розвиток нових форм співробітництва між центральною та місцевою владами. Це особливо чітко видно в країнах, що розвивають програми структурних фондів у межах європейської регіональної політики: місцеві органи влади часто є реципієнтами цих програм. Європейська Комісія сприяє розвитку процедур та механізмів, що допома-

гають їй співпрацювати з регіональними урядами та місцевими органами влади як на етапі планування, так і на етапах втілення та оцінки програм. Особливо цікавим для КСЦЄ може бути досвід Португалії, яка використовуючи технічну допомогу Європейської Комісії, створила нові ефективно працюючі системи.

КСЦЄ треба буде здійснити подібні зміни з огляду на перспективи повного або асоційованого членства в ЄС. Чим раніше це буде зроблено, тим краще. Особливо з огляду на те, що вони знаходяться на перехідному етапі, коли державні інститути та системи державного управління зазнають значних змін. Перспектива вступу до ЄС може бути швидше допомогою, ніж тягарем, оскільки вона дозволить їм зосередитись на визначених пріоритетах. Процес підготовки до вступу передбачає серію кроків, які необхідно визначити якомога швидше. Здійснення їх можна розпочати навіть не чекаючи на офіційні переговори з ЄС.

### **3. Підготовка, якої вимагає вступ до Європейського Союзу**

Як показав досвід країн-членів ЄС, вступ до Союзу більше впливає на урядову та адміністративну поведінку, ніж на національні інститути. А відтак існує загроза, що політики та державні службовці візьмуть на озброєння тактику “почекаємо - побачимо”. Цей ризик особливо високий, коли вважається, що єдиним міністерством реально пов’язаним з ЄС, через міжнародний характер переговорів про членство в організації, є МЗС. Такий підхід несе з собою подвійний ризик: небезпеку нерéalістичних компромісів стосовно графіків упровадження та календаря перехідних етапів, а також небезпеку брутального й примусового відкриття бар’єрів у той час, коли ні економіка, ні державне управління не готові до гострої конкуренції, з якою пов’язане членство в ЄС.

Відтак, треба якомога швидше розпочати навчання, щоб підняти рівень розуміння цих питань в усіх галузях уряду. Це у свою чергу сприятиме новому попиту на більш специфічне навчання в галузі політики, права та інститутів ЄС, яке надасть підтримку внутрішньому процесові, що супроводжує переговори про вступ.

У цьому відношенні цікавим прикладом є спосіб, в який різні країни-члени Європейського Співтовариства намагались підготуватись до змін у митному контролі, пов'язаних із створенням 1 січня 1993 р. внутрішнього ринку. Країни, які доклали найбільших зусиль до адаптації, почали цю роботу за кілька років до події і безболісно її завершили, оскільки їм вдалося об'єднати структурні зміни (наприклад, переведення митників з кордонів у порти та аеропорти) з навчанням, оскільки ознайомлення із способами та засобами, які використовуються в інших країнах Європейського Співтовариства, допомогло впровадити процедурні зміни та втілити нові методи роботи. Країни, які не спромоглися відреагувати вчасно, так само, як і деякі приватні підприємства, які почали готуватись до наступної події тільки в 1992 році, зіткнулися з надзвичайними труднощами й не завжди могли вчасно виконати необхідні завдання. Серед тих, хто спізнився, було кілька приватних підприємств у країнах-засновницях Європейського Співтовариства, які зникли з внутрішнього ринку тому, що вчасно не зрозуміли потребу в адаптації, попри те, що інформація про дату 31 грудня 1992 р. була поширена серед громадськості в країнах Європейського Співтовариства і навіть за його межами ще в 1987 році.

Вчасне вивчення політики, права та інститутів Європейського Співтовариства необхідне для того, щоб експерти з європейських питань, які можуть бути безпосередньо залучені до переговорів про вступ і будуть зосереджені на пріоритеті національних інтересів, не упустили основних питань. Такі знання викличуть оцінку потреб у навчанні, адаптацію навчальних стратегій та програм, що були побудовані на попередньому досвіді європейської інтеграції, до особливостей нових інститутів, а також до політичної та адміністративної культури кожної країни.

#### **4. Цільові групи для навчання**

На основі досвіду старіших країн-членів можна припустити, що з'являться дві цільові групи для навчання: невелика група посадових осіб, яким доведеться безпосередньо вести переговори про вступ, а пізніше працювати в межах європейської стратегії прийняття рішень, і значно більша група осіб, що працюють в галузях, які рано чи пізно зазнають впливу законодавства та політики ЄС.

Менша група фахівців з ЄС не повинна складатись виключно з дипломатів, навіть якщо вони й мають усі необхідні для ведення переговорів навички. Законодавство та політика ЄС настільки технічні, не кажучи вже про їх складність, що необхідно залучати галузевих фахівців. Ось приклад деталізації майбутніх переговорів: офіційна публікація угоди про Європейську економічну зону нараховує 784 сторінки книжкового формату (французький варіант), а офіційна журнальна публікація Договору про вступ Австрії, Фінляндії та Швеції - 723 сторінки. формату А-4. Необхідно також пам'ятати, що дехто із цієї меншої групи фахівців може після вступу працювати в європейських інститутах, як це було в більшості країн-членів, що обумовить необхідність готувати не тільки фахівців сьогодення, але й їхніх наступників через кілька років. Ця менша група має включати членів постійного представництва країни в Брюсселі, а також достатню кількість представників з усіх міністерств, безпосередньо пов'язаних з політикою ЄС, які мають бути підготовані до роботи в експертних групах, робочих групах Ради та різних комітетах. Залежно від розмірів країни в цю групу може входити від 100 до 300 осіб, які в процесі інтенсивного навчання мають бути підготовані до виконання нових функцій.

До більшої групи мають увійти представники усіх міністерств, навіть якщо здається, що ці міністерства не будуть безпосередньо залучені до європейської політики. До неї також повинні входити посадові особи, які працюють на місцях та в органах місцевої влади. Ця група має бути ознайомена з новими процедурами прийняття рішень, пов'язаних зі вступом до ЄС, а також розуміти наслідки вступу до ЄС для уряду їхньої країни та конкретно для їхньої галузі. Ця група не потребує інтенсивного навчання. Залежно від розмірів країни до цієї групи може входити від кількох сотень до кількох тисяч службовців.

## **5. Зміст навчальної підготовки до вступу до Європейського Союзу**

Основні напрями навчальної підготовки до вступу до ЄС можна визначити на основі досвіду, який країни-члени отримали в період до та протягом перших років після вступу до ЄС, а також протягом специфічних етапів внутрішніх змін

у ЄС, таких, як упровадження з 1987 р. Єдиного Європейського Акту, переговори про Маастрихтську угоду в 1991 р., вступ до асоційованого або повного членства країн-членів Європейської угоди про вільну торгівлю (ЕФТА) з 1989 по 1994 роки. У цьому розділі ми спробуємо представити різні важливі галузі навчання з огляду на різні цільові групи, специфічні потреби КСЦЕ та навчальні методики, що виявилися найбільш успішними в різних країнах.

## 5.1. Загальна підготовка

Обидві групи потребуватимуть загальної підготовки з питань ЄС, що стосується окремих галузей.

### *Інститути ЄС та процедури прийняття рішень:*

- склад та методи роботи Ради, Комісії та Європейського Парламенту;

- загальні процедури прийняття рішень в ЄС [монополія Комісії на пропозиції, підготовка рішень Ради Комітетом постійних представників країн-членів при ЄС (COREPER) та робочих груп, процедури голосування в Раді, процедури співпраці та спільного прийняття рішень з Європейським Парламентом];

- основні відмінності загальних процедур від процесу прийняття специфічних рішень (у галузі зовнішньої політики й політики безпеки, юстиції та внутрішніх справ, конкурентного права, бюджету);

- процедури впровадження (роль національних адміністрацій, "комітологія", європейські агенції тощо).

### *Джерела законодавства ЄС:*

- різниця між первинним законом (договорами) та підзаконними актами (директиви, правила та рішення);

- процедури винесення питань на розгляд Європейського суду (ЕСJ) та Ради Міністрів, і склад цих органів;

- основні принципи прецедентного права Європейського суду (пряме застосування первинних законів та підзаконних актів; примат законів ЄС; взаємне визнання тощо).

### *Політика ЄС:*

- загальний масштаб компетенції інститутів ЄС;

- чотири свободи й заборона дискримінації за національною ознакою;

- європейське громадянство.

### ***Країни-члени ЄС:***

- загальна географічна, історична та політична інформація;
- урядова організація, що працює над підготовкою питань європейської політики.

### ***Джерела інформації про ЄС:***

- де знайти документи ЄС (офіційні публікації ЄС; бази даних ЄС; спеціалізовані пресові агенції тощо);
- як користуватись офіційною інформацією та неопублікованими звітами.

## **5.2. Мовна підготовка**

Більша група не потребуватиме спеціальної мовної підготовки, якщо сьогоднішня система офіційних мов залишатиметься в силі: у законодавстві Співтовариства загальні принципи справедливості підтримують систему, за якою кожна країна-член має власну мову, визнану офіційною мовою Співтовариства. Тим не менш, знання французької та англійської мов буде корисним для всіх, хто має працювати в найбільш динамічних сферах політики Співтовариства, в атмосфері, де необхідні “системи раннього попередження”, доводиться мати справу з “поки ще не офіційними” пропозиціями, “недокументами” тощо.

Менша група фахівців із питань ЄС, навпаки, має опанувати принаймні одну з головних робочих мов європейських інститутів: англійську або французьку та ще одну з офіційних мов країн-членів ЄС. Тим, кому доведеться мати справу з прецедентним правом Європейського Суду, треба буде зосередитись на французькій не тільки тому, що суд приймає рішення саме цією мовою (відтак, юридично найточніші новини можна отримати швидше саме цією мовою, ніж англійською), але й тому, що на право ЄС значно більше впливають континентальні концепції і його легше висловити французькою, німецькою, італійською або іспанською мовами, ніж англійською.

## **5.3. Підготовка в галузі ведення переговорів**

Знов-таки, більша група не потребуватиме спеціальної підготовки для ведення переговорів. Однак елемент ведення переговорів має бути включений у загальну підготовку з метою покращання розуміння специфіки процесів прийняття



рішень в ЄС та підготовки до сприйняття компромісів, що є результатом переговорів, яких уникнути неможливо. Підготовка має бути зосереджена на формалізованих процесах переговорів, які відбуваються в робочих групах Ради та в Комітеті постійних представників і на неформальних переговорах, що відбуваються в різноманітних механізмах лобіювання пов'язаних із Комісією та Парламентом.

Менша група фахівців з питань ЄС потребуватиме більш ґрунтовного навчання з питань європейських переговорів, пов'язаного з мовною підготовкою. Це навчання має бути зосереджено на:

- шляхах і способах розуміння інтересів різних країн-членів та Комісії;
- виробленні та впровадженні методів і процедур координації в уряді на національному рівні та на рівні представників місцевих органів влади й зацікавлених груп громадян;
- розумінні техніки юридичного формулювання;
- розвитку специфічних навичок досягнення компромісу;
- розвитку навичок головування (з огляду на можливе президентство країни в ЄС, а також задля розуміння специфічної ролі головуючого в групах і комітетах та вміння з ними взаємодіяти).

Досвід доводить, що навчання такого типу є найбільш ефективним, коли практикується в аудиторії, що складається з представників різних міністерств, тобто в досить неоднорідній групі з огляду на конкретну галузеву компетенцію.

#### **5.4. Спеціалізована підготовка в конкретних галузях**

Конкретні галузі права та політики треба розглянути якомога швидше, щоб мати компетентних представників на переговорах про вступ або асоційоване членство. Навчання має бути організоване за напрямками для груп офіційних осіб з обмеженої кількості безпосередньо залучених міністерств (а також з Міністерства закордонних справ, якщо передбачається, що воно буде відігравати провідну роль під час переговорів і навіть по їх закінченні).

Підготовка в конкретних галузях має передбачати:

- масштаб і цілі європейської політики, як їх визначає Комісія і яких дотримуються країни-члени;

- головні діючі особи на рівні ЄС (служби Комісії, агенції, комітети тощо; роль постійних комітетів Парламенту, європейських консультативних органів та зацікавлених груп);

- інструменти політики з наданням особливої уваги відповідності різних джерел законів.

Дійсно, ефективне навчання за конкретними галузями повинно передбачати безпосередні контакти з різними службами Комісії, іншими офіційними особами з країн-членів, а відтак - вимагає спеціальної мовної підготовки з англійської або французької мов, залежно від того, яка мова більш поширена як робоча у відповідних сферах.

## **5.5. Специфіка навчання для країн Східної та Центральної Європи**

Оцінка навчальних потреб у кожній країні має показати, чи є якісь специфічні потреби для КСЦЕ стосовно їх вступу до ЄС, які б відрізнялись від вимог, які виробили країни-члени. У будь-якому разі навчальні програми, розроблені в межах вступу до ЄС, мають бути пов'язані з іншими навчальними програмами, особливо в царині верховенства права та державного менеджменту. Мінімальною метою повинно бути ознайомлення із змістом різних навчальних програм тих, хто буде розробляти й втілювати програми у відповідь на специфічні потреби КСЦЕ.

## **5.6. Методи навчання**

У деяких країнах для задоволення потреб у навчанні з питань членства в ЄС розроблені спеціальні навчальні методи. Особливо важливі два типи методів, які можуть використовуватись на додаток до лекційної роботи та читання.

Вивчення конкретних випадків (Case Studies) є вірогідно найкращим методом навчання в галузі права Співтовариства, особливо з огляду на значення прецедентного права Європейського Суду для розвитку європейської інтеграції та забезпечення свободи пересування в межах внутрішнього ринку. Розробляти такі конкретні випадки особливо легко, оскільки все прецедентне право Європейського Суду публікується 11

офіційними мовами. Уже існує кілька підручників, які легко можна перекласти мовами КСЦЕ. Конкретні випадки інших типів розробляються університетами та інститутами державного управління задля навчання в специфічних галузях.

Рольові ігри та моделювання складають основну частину вивчення системи прийняття рішень в ЄС. Це дуже ефективні способи навчання, оскільки дозволяють слухачам дуже швидко засвоїти елементи європейських переговорів та європейської адміністративної структури. Використання таких методик у навчальній програмі є ключем до успіху, оскільки вони потужно впливають на мотивацію слухачів.

Також рекомендуються аудіовізуальні методи навчання, особливо в мовному навчанні, але й для різних типів пізнавального навчання. Достатню кількість часу необхідно надати вивченню використання інформаційних технологій, оскільки вони стають усе більш важливими інструментами доступу до баз даних ЄС і стратегічного менеджменту (іспанська інформаційна мережа координації політики ЄС є добрим прикладом значних досягнень у цій галузі).

## **6. Розвиток стратегій навчальної підготовки до вступу до Європейського Союзу**

### **6.1. Розробка навчальних стратегій**

Першим кроком на шляху розробки навчальних стратегій є отримання політичної підтримки. Цей пріоритет чітко пов'язаний із "Білою книгою умов вступу КСЦЕ до ЄС", презентована навесні 1995 р. Хоча в ній не встановлені точні строки, "Біла книга" є практичним документом, який підкреслює необхідність завчасної підготовки КСЦЕ до вступу. Досвід угод з асоційованого членства має досить різних історій про труднощі втілення, щоб зрозуміти необхідність навчальної підготовки в цій галузі.

Перший компонент навчальних стратегій включає підвищення рівня розуміння ситуації працівниками державного управління через надання більшої інформації про наслідки асоціації з ЄС та вступу до нього, а також через організацію короткотермінових курсів (від половини дня до двох днів) для дуже широкої групи офіційних осіб.

Другий компонент передбачає проведення триваліших занять (один-два тижні) різного змісту (див. 5.1, 5.2 та 5.3) Такі заняття мають будуватись за модульним принципом, що дає можливість із часом перегрупувати їх в інший спосіб (наприклад, один тиждень загальної підготовки, потім кілька тижнів нормальної роботи, а потім один-два тижні більш спеціалізованої та мовної підготовки).

Розвиток навчальних стратегій чітко пов'язаний з освітньою системою країни. Відтак розробка навчальних стратегій має ґрунтуватись на оцінці загальної культури європейської інтеграції (як історичної, так і географічної) цільових груп. Університети та середні школи повинні бути інтегровані в стратегію, оскільки вони є найефективнішими інструментами підвищення загального рівня знань широкої громадськості в цій сфері. Департаменти, відповідальні за управління людськими ресурсами в державній службі, відіграють головну роль у зближенні академічної компетенції та практичних потреб у навчанні.

Пристосування існуючих програм до оцінених потреб має координуватись із метою чіткого розподілу відповідальності за загальне інформування широкої громадськості, між-міністерське навчання та підготовку в межах організації. Може бути потрібен певний ступінь централізації в розробці та організації програм, особливо в невеликих країнах, щоб розроблялись реалістичні та фінансово доступні стратегії.

Фінансування є важливим питанням при розробці стратегій навчання. Його треба детально розглянути перед тим, як робити вибір, оскільки існують численні рішення одного типу проблем, різні за тривалістю та інтенсивністю.

Треба шукати не тільки фінансової допомоги ЄС з боку держав-учасниць та Комісії. Існуючий досвід підготовки в галузі питань ЄС є значно цінніший, ніж в інших сферах, тому що ці питання схожі в більшості існуючих та майбутніх членів ЄС незалежно від їхньої сучасної історії. Це певною мірою відрізняє підготовку з європейських питань від навчання державному управлінню, державному менеджменту та стратегічному аналізу. Щоб не забувати про спеціальні потреби країн перехідного періоду, співпраця між західноєвропейськими експертами та їх колегами з Центральної і Східної Європи з оцінки потреб, розробки програм, а також з проведення занять, має стати пріоритетом для осіб, відповідальних за розробку та впровадження навчальних стратегій.

## **6.2. Визначення пріоритетів**

Пріоритети мають визначатись відповідно до змісту та рівня навчання, з огляду на особливі потреби кожної країни, обумовлені як етапом перехідного періоду, на якому країна знаходиться, так і типом зв'язків, які вона має з ЄС. Ці пріоритети мають визначатись з огляду на можливості та негарантованість фінансування.

Важливим елементом, про який не треба забувати, є кумулятивний ефект навчання, який часто сприяє прийняттю рішення про початок як загальної, так і спеціальної підготовки майже одночасно з наданням особливо великої уваги профілю кандидатів на навчання. Таким чином, пріоритети мають визначатись не тільки на загальному урядовому рівні, але й у процесі консультацій з усіма зацікавленими міністерствами, щоб підштовхнути ці міністерства до встановлення власних пріоритетів у більш загальних межах.

## **6.3. Упровадження стратегій навчання**

Необхідно розробити навчальні матеріали. На противагу багатьом іншим галузям підготовки державних службовців, де існує потреба в розробці оригінальних матеріалів по КСЦЄ, тут є можливість перекласти вже існуючі навчальні матеріали з незначною мірою адаптації в частині, що зосереджена на стратегіях та праві ЄС. Специфічні навчальні матеріали по КСЦЄ можуть розроблятись тільки на ґрунті досвіду роботи з ЄС, який усе ще обмежений переговорами про асоційоване членство, а відтак має тільки часткове значення для навчання.

У різних країнах можна знайти підручники й навчальну літературу з питань права Співтовариства та європейської політики, а також із систем врядування в різних країнах-членах ЄС. Ми рекомендуємо починати переклад добірки таких публікацій з англійської, німецької та французької мов із тим, щоб ознайомитись із різноманітними підходами та поглядами на питання ЄС.

Рольові ігри та моделювання використовуються в багатьох інститутах державного управління: Європейський інститут державного управління (ЄІДУ) в Маастрихті, МІДУ в Парижі, Страсбурзькому Центрі європейських студій, британських, французьких, німецьких та австрійських школах державного

управління, а також у Європейському коледжі в Брюгге. Знов-таки, перекласти ці матеріали не складно. Також не важко визначити авторів цих ігор з метою співпраці з ними над розробкою нових, можливо більш специфічних, вправ.

Необхідно навчити викладачів. Ті з них, які спеціалізуються з європейських студій, вірогідно складуть перше покоління. Їх необхідно буде зсередини ознайомити з практичними проблемами та способами їх розв'язання в Європі. Цього можна досягти через спеціальні навчальні курси, що передбачатимуть контакти з офіційними особами, навчальні візити до західноєвропейських інститутів і навчальних центрів. Значну увагу варто надати розвитку активних навчальних методик, щоб якість навчання службовців з КСЦЄ була на тому ж рівні, що й у їхніх західноєвропейських колег.

Мотивація слухачів є, як правило, одним з критичних чинників успіху або провалу навчання. Можна передбачити серію стимулів, які спеціально пристосовані до особливостей навчання з питань приєднання до ЄС, особливо:

- поїздки до західноєвропейських столиць у межах програми навчання;
- перспективи кар'єри для найуспішніших слухачів у координаційних структурах, що будуть створені задля приєднання до ЄС або в європейській державній службі чи в постійному представництві країни в Брюсселі.

Ефективні стимули мають бути пов'язані із серією екзаменаційних оцінок слухачів на певних етапах. Варто уважно придивитись до існуючих у деяких країнах ЄС систем, щоб ув'язати підготовку до конкурсних іспитів ЄС з навчанням та іспитами в національній державній службі, на зразок "Європейського потоку" (European Streamline) Британського Коледжу державної служби.

#### **6.4. Оцінка й подальший розвиток навчання**

Встановлення на ранніх етапах процедур оцінки для стратегій та програм навчання, що розробляються, є ключем як до успіху самих програм, так і до підтримки програм і занять потенційними спонсорами. Таким чином, оцінка має посісти перше місце в порядку денному розробки навчальних стратегій у КСЦЄ.

# Австрія

*Райнер Бухеггер,  
Федеральна Академія  
державного управління (ФАДУ),  
Відень, Австрія*

## 1. Адміністративне середовище

### 1.1. Структура державного управління в Австрії

Австрія є федеративною республікою, що складається з дев'яти провінцій (земель), які у свою чергу складаються майже зі 100 районів. У район входить велика кількість муніципалітетів (міст, містечок, сіл) різного розміру. Як землі, так і комуни мають певний ступінь автономії у прийнятті та втіленні законів, а також беруть участь у впровадженні законів прийнятих на федеральному (і земельному) рівні.

Така федеральна структура, хоча очевидно бажана, не тільки ускладнює внутрішні процеси управління, але й стає джерелом дебатів, особливо на міжнародному рівні. Оскільки, наприклад, ЄС головним чином має справу з країнами-учасницями, необхідно знайти шляхи й способи залучення земель, а можливо й місцевих органів влади (і відповідних адміністрацій), принаймні до таких питань, за які вони відповідають у країні. Зіткнувшись із цим завданням, Австрія мала практично єдиний приклад подібної структури в обличчі Федеративної Республіки Німеччини.

Зазначені далі приблизні цифри кількості осіб, залучених до державного управління в Австрії, відображають федеральну структуру:

|                                    |          |
|------------------------------------|----------|
| співробітники федерального рівня   | 300 тис. |
| співробітники земельного рівня     | 130 тис. |
| співробітники муніципального рівня | 70 тис.  |
| Разом: державних службовців        | 500 тис. |

|   |          |
|---|----------|
| земельні вчителі<br>(платить федеральний уряд)                | 77 тис.  |
| співробітники муніципальних служб,<br>що не сплачують ПДВ     | 23 тис.  |
| Разом: вчителів,<br>муніципальних служб                       | 100 тис. |
| Разом: державних службовців,<br>вчителів, муніципальних служб | 600 тис. |

Цифри в цій таблиці є приблизним індикатором загального розміру державної служби в Австрії на початку 1990-х років; точні та реалістичні цифри важко отримати, але з метою подальшого опису та розуміння виконаної підготовчої роботи, достатньо зрозуміти масштаб.

## 1.2. Підвищення кваліфікації державних службовців

Навчання державних службовців в Австрії здійснюється головним чином без відриву від виробництва. Воно має дві основні форми. З одного боку, існують обов'язкові освітні вимоги до отримання права на складання іспиту, який є обов'язковим для отримання спеціального статусу кадрового державного службовця. Тривалість навчання й професійні вимоги залежать від виду служби (наприклад, правова, економічна, адміністративна, технічні служби), а також від рівня служби, наприклад, випускники вищих навчальних закладів, середніх шкіл тощо. До кінця 1980-х років для складання іспитів практично не вимагалось ніяких знань із питань ЄС, і тільки протягом останніх 5-6 років основи інтеграції (правові рамки та основні інститути) були впроваджені в деякі курси.

Другим типом навчання без відриву від виробництва є підвищення кваліфікації, що може здійснюватись як окремими міністерствами, так і єдиною організацією - Федеральною академією державного управління (ФАДУ). У першому випадку навчання, як правило, вузько спеціалізоване й спрямоване на озброєння службовців відповідного міністерства необхідними навичками (наприклад, Митно-податкова школа при міністер-



стві фінансів). Базове та проміжне навчання іноземним мовам, як правило, також здійснюється на міністерському рівні.

ФАДУ пропонує велику кількість курсів і програм із широкого кола предметів, які можуть зацікавити більше, ніж одне міністерство<sup>1</sup>. Курси й програми, серед іншого, стосуються: комп'ютерних навичок, управління персоналом, правових питань, мовної підготовки вищого рівня та мовної спеціалізації, методики загального управління, спеціальних програм для жінок, економіки тощо. Курси з європейської інтеграції були започатковані в 1988-89 роках, а відповідні програми з'явилися між 1990 та 1992 роками.

### **1.3. Стан ознайомлення австрійських державних службовців до 1989 р. з європейськими справами**

Уже в 1960 році Австрія розглядала вступ до Європейського Економічного Співтовариства, але вирішила вступити в Європейську асоціацію вільної торгівлі. Попри все, між ЄЕС та Австрією були проведені переговори про угоду з вільної торгівлі, що вступила в силу на початку 1970-х років і викликала в тому десятиріччі відміну митних зборів на більшість несільськогосподарських продуктів. Для проведення переговорів із цієї угоди та втілення її в життя в адміністрації країни використовувалось так зване перше покоління експертів з інтеграції: висококваліфіковані експерти, відносно невеликої чисельності, зосереджені в обмеженій кількості міністерств, у першу чергу закордонних справ, економіки й торгівлі, фінансів.

Практично у всіх інших міністерствах ознайомлення з процесами європейської інтеграції було залишено значною мірою на розсуд самих співробітників і носило випадковий і фрагментарний характер. Тільки зовсім недавно, не більше трьох-чотирьох років тому, необхідність систематичної та широкомасштабної підготовки австрійських державних службовців була загально визнана міністерствами.

Це означало, що нам доведеться мати справу з новою якістю навчання. До цього державні службовці, яким доводи-

<sup>1</sup> У цьому документі окремо розглядаються деякі аспекти навчальної діяльності, що стосується державних службовців регіонального (земельного) управління або комун, але головна увага в ньому надана федеральному управлінню.

лось працювати на міжнародному рівні, були зосереджені в МЗС, частково в Міністерстві економіки та торгівлі, і в меншій кількості - Міністерстві фінансів. У процесі європейської інтеграції практично всі міністерства залучаються до цієї справи у все більших обсягах, оскільки інтеграція стосується все нових і нових галузей.

Система врядування в Австрії здебільшого була зосереджена на внутрішніх питаннях управління, внаслідок чого їй довелося опановувати всіма потрібними для функціонування на міжнародному рівні навичками. У деяких сферах державного управління рівень залучення до процесу європейської інтеграції піднявся досить пізно, у деяких випадках - напередодні або навіть після фактичного вступу Австрії.

## **2. Оцінка вимог до навчання**

### **2.1. Методи оцінки умінь та навичок, що вимагаються**

У 1988-89 роках Канцелярія звернулася до міністерств та земельних урядів із проханням оцінити їхні потреби в контексті більш активної участі Австрії в процесі Європейської інтеграції. Тоді ще не було зрозуміло, яким шляхом піде країна: чи стане повноправним членом, чи буде брати участь тільки в Європейській економічній зоні або стосунки з (тодішнім) Європейським Співтовариством продовжуватимуться за схемою угоди про вільну торгівлю 15-річної давнини.

Були поставлені запитання широкого спектра: щодо потенційних правових змін, необхідності міжміністерської та внутрішньоміністерської координації, потрібних організаційних змін та кількості необхідного персоналу, вимог до його знань та умінь.

На додаток, з іншого боку спектра, ФАДУ намагалась незалежно оцінити вимоги через співбесіди з інститутами, які займались справою підготовки до європейської інтеграції (не обов'язково виключно державних службовців) таких, як ЄІДУ в Маастрихті, Інститут Європейського університету (ІЕУ) у Флоренції, Європейський інститут при Університеті Саарланду в Саарбрюкені та інших.

## 2.2. Результати оцінки

Тут ми не будемо наводити детальні цифри, класифіковані за рангом службовців, масштабом необхідної підготовки чи пріоритетами<sup>1</sup>.

Жодне міністерство не могло визначити, скільки осіб і якого рангу необхідно підготувати, в якій послідовності та з якою інтенсивністю. ФАДУ була поінформована в загальних термінах про те, що майже всі підрозділи будуть залучені, хоча і з різною інтенсивністю. Тим часом стало очевидно, що прогноз був занижений. Зокрема, очікування, що кількість службовців у країні може скоротитись тому, що все більше й більше рішень приймається в Брюсселі, не справдилось. Нова країна-учасниця інтенсивно залучається до процесу прийняття рішень, що вимагає абсолютно нового виміру підготовки та координації на національному рівні, а відрядження службовців до наднаціональних органів передбачає інтенсивну координацію та переговори як на національному, так і міжнародному рівнях.

З іншого боку, досвід, яким з ФАДУ поділилися різні навчальні заклади, стосувався головним чином необхідного змісту, але мало пояснював кількісні вимоги до підготовки. Їхній внесок допоміг створити програми та курси, розроблені Академією, зберігши кількісні параметри: скільки курсів пропонувати, якого типу і кому, - на відкул "ринковому" попиту державних службовців.

Чи була в такому разі оцінка плідною? Вона прислужилася принаймні двом важливим цілям: по-перше, ознайомила ФАДУ як навчальний заклад із типом програм, які вона повинна запропонувати; по-друге, вона зробила значний внесок у розуміння різними міністерствами необхідності набуття знань та умінь, відсутніх на той момент, у галузі європейських справ, що більш важливо.

## 3. Навчальна підготовка до вступу

### 3.1. Політична підтримка та фінансування

Австрія подала офіційну заяву про членство в Європейському Співтоваристві в липні 1989 р.; а ФАДУ ще в 1988 р. в

<sup>1</sup> Далі наведені деякі цифри стосовно осіб, що пройшли навчання у ФАДУ протягом минулих 6 років

межах стандартної програми Академії запропонувала кілька курсів із загальних питань Європейського Співтовариства, що стосувалися правових меж, інститутів, прийняття рішень та економіки інтеграції, а також їх впливу на Австрію.

Політична підтримка вийшла на передній план у 1990 та 1991 роках, що частково означало визнання докладених зусиль. Тоді було прийняте рішення виділити додаткові кошти на розширення та поглиблення програм. Передбачалось 5-10% розширення бюджету Академії з уведенням 5 додаткових посад (трьох на викладацькому рівні й двох на адміністративному). З огляду на програми, що пропонувались у наступні роки, стало очевидним, що значна частка фінансування була надана через перерозподіл бюджету ФАДУ.

Важливим було те, що Державний Секретар з європейських справ та Держсекретар з державної служби (а відтак і Канцлер) надали повну політичну підтримку розширенню навчальної підготовки з питань європейської інтеграції. Це має велике значення, оскільки ФАДУ займається виключно підготовкою без відриву від виробництва на добровільній основі і залежить від бажання міністерств посилати своїх співробітників на семінари та курси, що можуть тривати від кількох днів до 16 тижнів. Слід зазначити, що й сьогодні це бажання варіюється не тільки від міністерства до міністерства, але й усередині самих міністерств.

### 3.2. Організація навчання

В Австрії навчання здійснювалось головним чином на федеральному та земельному рівнях. В останньому випадку пропонуються переважно вступні курси, що дають загальний огляд інститутів та процесу прийняття рішень в європейському контексті, за винятком кількох спеціальних курсів, що безпосередньо стосуються реалій земельної юрисдикції. Для більш ґрунтовної підготовки державні службовці земельного рівня посилаються переважно до федеральних навчальних закладів, а в окремих випадках - за кордон<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Окрім ФАДУ ще два навчальних заклади в Австрії надають ґрунтовну підготовку з питань європейської інтеграції, один спеціалізується на питаннях європейського права, а інший - на питаннях більш загального характеру. В їхніх програмах беруть участь службовці з деяких земельних урядів.

Деякі з федеральних міністерств упроваджують спеціалізовані курси виключно у своїй галузі, наприклад, Міністерство освіти, Міністерство фінансів та Міністерство Науки й техніки. Координація таких семінарів між міністерствами, а також між міністерствами та ФАДУ (як головним закладом, відповідальним за підвищення кваліфікації) не стоїть на порядку денному залучених до цього установ. Крім того, більшість міністерств забезпечують викладання англійської та французької мов для своїх співробітників.

Найбільш комплексна підготовка за найрізноманітнішими програмами надається у ФАДУ. Хоча програми розраховані головним чином на федеральних державних службовців, вони відкриті й для представників громадськості. Для федеральних службовців усі програми безкоштовні, іншим учасникам потрібно сплачувати за своє навчання, але платня ця дещо нижча за ринкову вартість подібних семінарів.

Допомога ЄС у впровадженні цього навчання була досить обмежена й опосередкована. Однак ФАДУ отримала свої вигоди від співпраці з ЄІДУ в Маастрихті, а також від участі представників ЄС у багатьох семінарах.

### **3.3. Цільові групи**

ФАДУ пропонує курси та програми для різних груп:

- ті, кому достатньо загального розуміння процесів європейської інтеграції, відвідують вступні семінари; інші можуть додати до них участь у спеціалізованих семінарах, що безпосередньо стосуються галузі їхньої діяльності;

- курси можуть бути згруповані в цикл під назвою Програма ЄС, а щоб стати фахівцем з європейських справ (і отримати диплом), необхідно взяти участь у 6 обов'язкових семінарах та 6 семінарах за вибором;

- ще одним способом спеціалізації з питань європейської інтеграції є участь у найбільш комплексній програмі "Європейської академії" - 16-ти тижневій інтенсивній програмі європейської інтеграції для державних службовців.

### **3.4. Методи навчання**

Програми ФАДУ керуються трьома принципами:

- структура програм та окремих курсів має задовольняти потреби цільових груп, їх зміст повинен відповідати науковим стандартам і одночасно мати практичну цінність;

- викладачів треба добирати з університетів (як власних, так і закордонних), дослідницьких інститутів, національних та міжнародних адміністрацій, вони усі мають бути визнаними фахівцями у своїх галузях;

- необхідно використовувати різні методи навчання, пристосовані до конкретних потреб предмета: лекції з наданням достатнього часу для дискусії, групова робота, що обговорюється й презентується в групі та на пленарних засіданнях, рольові ігри, моделювання.

У будь-якому разі пріоритет надається більш інтерактивним методам, оскільки активна участь особливо важлива для навчання дорослої аудиторії, не тільки тому, що взаємодія більше підходить до навчання дорослих, але й тому, що семінари багато вииграють від внесків слухачів, які мають можливість обмінятися досвідом.

Задля гарантування максимально успішного навчання ФАДУ обмежує максимальну кількість учасників семінару: від десяти осіб до максимум 25, залежно від семінару. Як правило, учасники мають різний вік, стать, фах, представляють різні міністерства. Типово, коли 8-12 міністерств представлені на окремому семінарі, частка жінок на таких семінарах складає від однієї до двох третин.

### 3.5. Навчальні програми

#### *Програми, яких не пропонує Федеральна Академія*

У цьому матеріалі не будемо детально розглядати програми, що пропонуються іншими установами, зокрема, семінари, що проводять самі міністерства. У західній Австрії пропонується курс із поглибленого вивчення європейського права. Інша програма в східній Австрії схожа на програму ФАДУ, але розтягнута на два семестри. Окремі семінари, що проводяться урядами земель або міністерствами, стосуються головним чином їхніх специфічних питань, наприклад, семінари з науково-дослідних робіт (Міністерство науки і техніки), освітні програми ЄС (Міністерство освіти), регіональні та структурні програми ЄС (земельні уряди)<sup>1</sup>.

Хоча зазначені курси є невід'ємним доповненням до загальних програм, що пропонуються ФАДУ, вони не є такими

<sup>1</sup> Також постійно збільшується кількість курсів англійської та французької мов.

комплексними, як за обсягом і змістом, так і за кількістю слухачів.

### *Окремі семінари у ФАДУ*

Із 1988 р. ФАДУ пропонує окремі семінари з європейської інтеграції. У 1988-89 роках робота почалася з двох-трьох курсів. Зараз ФАДУ пропонує близько 40 курсів (деякі з них повторюються кілька разів протягом року) з різноманітної тематики: правові основи, відносини між європейським та австрійським законодавством, розвиток інститутів ЄС, економіка інтеграції, економічні наслідки вступу Австрії до ЄС, ведення переговорів у Європі, важливі стратегії ЄС, підготовка до конкурсу (змагання за призначення до установ ЄС), спеціалізовані мовні курси. Повний перелік курсів надається в додатку А.

### *Програма ЄС*

У 1990-91 роках слухачам була надана можливість стати фахівцями з питань європейської інтеграції. Для отримання диплому Програми ЄС вимагається участь принаймні у 6 обов'язкових семінарах та 6 семінарах за вибором. На обов'язкових семінарах розглядаються питання: інституцій та прийняття рішень, європейського права, економіки інтеграції, підготовки до ведення переговорів і один інтенсивний (і досить поглиблений) курс англійської або французької мови. Серед семінарів за вибором учасники Програми ЄС можуть обирати різні курси, перелічені в додатку А. Практика показує, що більшість слухачів цієї програми відвідує більше семінарів, ніж обов'язковий мінімум.

Іспити не практикуються, але мала кількість слухачів на семінарах, а також надзвичайно інтерактивний стиль викладання й сильна мотивація всіх учасників забезпечують високий рівень засвоєння матеріалу.

Рекомендується брати участь у всіх візитах до установ ЄС в Люксембурзі та Брюсселі, чим активно користується більшість слухачів програми ЄС.

### *Європейська академія*

Європейська академія є найбільш широкою програмою ФАДУ. Вона розпочалась навесні 1992 р. тривалістю 15 тижнів, а пізніше була розширена до 16 тижнів. Один курс пропону-

ється навесні (з березня по червень), а другий - восени (вересень-грудень). Зараз здійснюється сьома програма Європейської академії. У середньому в цьому курсі бере участь 19 осіб (від 15 до 21 років).

Існують наступні вимоги до вступу:

- університетський диплом (незалежно від галузі, хоча близько половини слухачів вивчали право або економіку);

- як мінімум вимагається знання як англійської, так і французької мов, при чому треба вільно володіти однією з них і мати "активні базові знання" іншої;

- співбесіда перед зарахуванням, під час якої оцінюються мовні навички, знання питань європейської інтеграції, мотивація, індивідуальні перспективи, особистість тощо.

Зміст програми подібний до Програми ЄС, хоча від курсу до курсу вона злегка варіюється (типовий опис програми Європейської академії надано в додатку Б). Існують розбіжності між Програмою ЄС та Європейською академією:

- задля отримання диплома Європейської академії необхідно прослухати більше годин, ніж за Програмою ЄС (якість курсів однакова);

- для Європейської академії вимагається знання двох іноземних мов, при цьому в академії пропонується інтенсивніший мовний курс;

- схожі візити до установ ЄС організовуються для слухачів обох програм, але за Програмою Європейської академії такому візиту передує поїздка за кордон (зараз це або Європейський коледж у Брюгге, або Центр Університету Джонса Гопкінса в Болоньї, Італія);

- хоча іспитів немає, слухачі Європейської академії повинні написати роботи на власний вибір (який має бути схвалений) із певних аспектів європейської інтеграції<sup>1</sup>. Праця має бути презентована й захищена протягом останнього тижня програми.

### *Закордонний досвід*

У цьому матеріалі неодноразово згадувалась важливість закордонного досвіду. З огляду на це ФАДУ запрошує на свої

<sup>1</sup> Перелік написаних та відібраних для публікації праць у серії під назвою "Публікації Європейської академії" та тих, що отримали статус "робочих документів Європейської академії", можна отримати у ФАДУ.



програми іноземних лекторів з університетів, урядів інших країн-членів ЄС та з деяких установ ЄС (головним чином з Європейської Комісії). Для міжнародної освіти важливо мати міжнародний масштаб викладання.

Навчальні візити за кордон є інтегрованою частиною програм ФАДУ з тематики ЄС. Слухачі окремих курсів, Програми ЄС та Європейської академії відвідують деякі з основних установ ЄС. У Люксембурзі це Європейський Суд, Генеральний секретаріат Європейського Парламенту, Аудиторський суд, Статистичне бюро та Європейський інвестиційний банк. У Брюсселі слухачі ФАДУ як правило мають можливість бути присутніми на засіданнях комітету Європейського Парламенту, а також зустрітись зі співробітниками Генерального секретаріату Ради, Європейської Комісії, Ради з економіки та соціальних питань, Комітету регіонів тощо. Такий досвід спостереження за реальною роботою установ є цінним доповненням до програми.

На додаток до зазначених візитів слухачі Європейської академії прослуховують курс (англійською мовою) із зовнішніх стосунків ЄС в Європейському коледжі в Брюгге (Бельгія) або в Центрі Університету Джонса Гопкінса в Болоньї (Італія), де візит, як правило, об'єднується з відвіданням Інституту Європейського університету у Флоренції.

Студентам і випускникам ФАДУ рекомендується пройти стажування в одному із зазначених закладів, яке триває від трьох до шести місяців. Про організацію такого стажування має подбати сам слухач із залученням відповідного міністерства та у співпраці з відповідним закладом. За підрахунками, менше 10% випускників (Європейської академії та Програми ЄС) скористалися цією можливістю, що вочевидь недостатньо.

ФАДУ пропонує також тижневу програму відвідувань європейських установ у Брюсселі, яку задля загального ознайомлення з роботою цих інститутів організовує Європейська Комісія. До цієї програми запрошуються не тільки федеральні державні службовці, але й представники урядів земель та комун, а також представники організацій роботодавців і робітників.

## 4. Підготовка з європейських питань після вступу до ЄС

Австрія вступила до ЄС і отримала статус повноправного члена тільки кілька тижнів тому. У першому розділі цього матеріалу була зазначена кількість осіб, що навчалися на окремих семінарах, які повністю виконали Програму ЄС та випускників Європейської академії. Наступний розділ стосується майбутнього розвитку навчання з європейських питань в Австрії.

### 4.1. Навчальна діяльність, що стосується європейських справ

#### *Окремі семінари*

Із 1989/90 по 1995 рік, тобто за період понад 5 років, у майже 3 тис. семінарів ФАДУ взяли участь близько 1,2 тис. осіб. Семінар у середньому триває 2,5 дня, що означає майже 7 тис. людино/семінаро/днів.

Із 1,2 тис. осіб 1/3 були жінки (середній вік 37 років), а 2/3 - чоловіки (середній вік 43 роки). Більше 200 з 1,2 тис. осіб були представниками земельних урядів (переважна більшість) та приватними особами.

#### *Програма ЄС*

Програму ЄС виконують 35 осіб, з яких більшість відвідала семінарів більше 12, ніж обов'язкових<sup>1</sup>. Жінки складають менше 1/6 цієї групи. Майже всі слухачі працюють у федеральній державній службі.

Очікується, що Програму ЄС щорічно буде закінчувати 10-12 осіб, враховуючи, що десятки слухачів уже відвідали 6-10 семінарів.

#### *Європейська академія*

Європейська академія здійснює свій сьомий курс, і до літа 1995 р. кількість випускників становитиме 125 осіб. Оскільки курс триває 16 тижнів, за винятком одного тижня на написання роботи та кількох свят, уже проведено більше 8 тис. людино/семінаро/днів.

<sup>1</sup> Загальна кількість учасників програми увійшла до наведених у попередньому розділі цифр.

Статеве співвідношення складає майже 50/50, а середній вік (як чоловіків, так і жінок) – 35 років. Трохи більше десятка осіб представляли уряди земель, або брали участь у програмі на приватній основі, при чому представників земель було дещо більше<sup>1</sup>.

#### **4.2. Майбутнє й уроки навчання з питань Європейського Союзу в Австрії**

Поступово питання ЄС як предмет упроваджуються в програму середньої школи. Вони передбачають основні структури Союзу, певні аспекти політики і дещо від процесу прийняття рішень. Побачити та оцінити результати цих зусиль можна буде лише через тривалий час.

На університетському рівні питання ЄС (або швидше ЄЕС) знаходились значною мірою на узбіччі, за незначним виключенням деяких юридичних факультетів. Звичайно, навчання з питань ЄС останнім часом зазнає зростання, особливо протягом останніх п'яти років, але курс ЄС залишається факультативним у вивченні права. Економіка, політологія, соціологія лише нещодавно відкрили ЄС і наслідки вступу до нього<sup>2</sup>.

Слід зазначити, що і в майбутньому (принаймні у наступному десятиріччі) існуватиме потреба в подальшому навчанні, зокрема без відриву від виробництва. Не слід забувати, що протягом кількох років безпосередньо після вступу відбуватиметься (бажаний!) відтік спеціалістів, головним чином державних службовців, до установ ЄС, а цих людей треба буде замінювати. Водночас, необхідно забезпечити добре освічені та підготовані людські ресурси як для загальної участі в процесі прийняття рішень у Брюсселі, так і для підготовки до президентства – ролі, яку візьме на себе кожна нова країна-член у недалекому майбутньому.

Повернисьмо до початку цього матеріалу: без майбутньої серйозної політичної підтримки як фінансовими, так і людськими ресурсами, необхідними для навчальної діяльності, немож-

<sup>1</sup> Вартість курсу (плата за навчання і дві поїздки за кордон) для слухачів, які не представляють федеральну державну службу, зараз складає 120 тис. австрійських шиллінгів.

<sup>2</sup> Із цього правила є винятки, але схожа ситуація все ще спостерігається в багатьох "старих" країнах-членах, навіть після десятків років членства.

ливо досягти реального прогресу. Але важливо зрозуміти, що інвестиції в освіту й навчання з питань процесу європейської інтеграції мають не тільки звичайні довгострокові перспективи в тому, що громадяни стають європейцями. Цим інвестиціям притаманна також і швидка окупність: отримані знання та навички допомагають зробити голос країни почутим у процесі прийняття рішень, зокрема щодо розподілу фінансування серед країн-членів.

Це не просто "диванні міркування". Перші результати дослідження випускників ФАДУ (Програма ЄС та Європейська академія), які повернулись на робочі місця (нові чи старі) і пропрацювали від 3/4 до 2,5 років, чітко вказують на корисність цих програм. Подібне дослідження в урядах земель також вказує на позитивні та надихаючі результати.

### 4.3. Деякі перспективи

Хоча ФАДУ не потрібно було концептуально змінювати програми, у відповідь на розвиток подій і нові потреби<sup>1</sup>, необхідно було внести багато змін. Частково це викликано тим, що загальні знання про європейську інтеграцію поширюються (сподіваємось, будуть поширюватись і далі). Зокрема, це віддзеркалює зміни потреб на різних етапах: важливість або загальне значення різних аспектів залежить від того, чи ви маєте угоду про вільну торгівлю, європейську угоду, митний союз, Європейську економічну зону, чи ви стали повноправним членом Союзу. Можна сказати, що загальним принципом має стати потреба в усе більшій кількості освічених у європейських справах кадрів в міру вашого наближення до Європи та ЄС зокрема.

Необхідно зазначити дві спроби подолати труднощі, зумовлені майбутніми подіями. Перша полягає в пропозиції зростаючого числа курсів, які б готували австрійців до прийнятої в ЄС системи добору кадрів через високо конкурентний процес відбору (конкурс). Успішне проходження цього конкурсу залежить не тільки від знань, але й від володіння різними недостатньо знайомими методиками (наприклад, тести, де треба вибрати правильну відповідь з кількох запропонованих,

<sup>1</sup> Зараз ФАДУ здійснює деякі важливі зміни в структурі Європейської академії. Можливо вона буде розбита на дві частини: основний і поглиблений курси по 8 тижнів кожний.

написання есе, складання усних іспитів в умовах великого тиску тощо). До кінця року можна буде перевірити успішність цих курсів ФАДУ 1, в разі необхідності, удосконалити їх.

Другий момент на перший погляд не виглядає таким важливим: усі випускники ФАДУ автоматично стають членами неформальної асоціації випускників, яка видає бюлетень, проводить семінари та інші заходи. Ці випускники, яких поки що 160, складають основу європейської мережі австрійських державних службовців, як на національному, так і на європейському рівнях. Із плином часу та збільшенням цього числа переваги такої мережі як для країни, так і для загальноєвропейського процесу інтеграції можуть стати досить суттєвими.

**КУРСИ З ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ,  
ЯКІ ПРОПОНУЄ АВСТРІЙСЬКА ФЕДЕРАЛЬНА  
АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (ФАДУ)**

- ЄС: установи й процес прийняття рішень
- Відвідання установ ЄС у Брюсселі та Люксембурзі
- Процедури перед Європейським судом
- Європейське право та національне законодавство
- Розвиток політичної структури ЄС
- Спільна політика ЄС у галузі закордонних справ та безпеки
- Економічні наслідки інтеграції
- Ведення переговорів в Європі
- Політика в галузі транспорту й транзиту
- Конкуренція у сфері фінансових послуг
- Наслідки вільного пересування людей та створення підприємств для австрійської системи купівлі нерухомості та регіонального розвитку
- Державні закупівлі та внутрішній ринок
- Притулок і громадяни країн-не членів ЄС
- Чотири свободи
- Екологічна політика Австрії в новій Європі
- Бази даних з європейського права
- Рішення Європейського Суду
- Соціальні аспекти ЄС
- Корпоративне право ЄС
- Спільна сільськогосподарська політика та її значення для Австрії
- Політика ЄС у науково-дослідницькій галузі
- ЄС: статут державної служби, добір кадрів, навчання без відриву від виробництва
- ЄС: гармонізація податків і бюджет

- Політика розвитку ЄС і її наслідки для Австрії
- Регіональні та структурні програми ЄС і їх значення для Австрії
- Лобіювання в ЄС
- Адміністративні, економічні, політичні та соціальні структури деяких країн ЄС
- Державні підприємства та європейське право
- Австрійський парламент і європейська інтеграція
- Підготовка до конкурсу (різних рівнів)
- Проходження інтерв'ю
- Австрійська економіка й новий світовий торговельний порядок
- Політика ЄС у галузі культури та засобів масової інформації
- Національна законотворчість і європейська інтеграція
- Комітологія
- Французька мова I
- Французька мова II
- Французька мова конференцій
- Французька мова переговорів
- Кореспонденція французькою мовою
- Французький варіант європейської термінології
- Удосконалення французької мови
- Англійська мова I
- Англійська мова II
- Кореспонденція англійською мовою
- Юридична англійська Європейського Союзу
- Євромова
- Англо-американська правова система та мова права

**ТИПОВИЙ ОПИС КУРСУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ АКАДЕМІЇ**

| ТИЖДЕНЬ | ЗМІСТ  |
|---------|--|
| 1       | ЄС основні структури, установи, прийняття рішень |
| 2       | Англійська I                                     |
| 3       | Семинари з економіки та права                    |
| 4       | Бази даних ЄС, семінари з права                  |
| 5       | Проведення переговорів у Європі                  |
| 6       | Підготовка та написання роботи                   |
| 7       | Англійська II                                    |
| 8       | Навчальні візити до Болонь, Флоренції або Брюгге |
| 9       | Семинари з політики ЄС                           |
| 10      | Французька I                                     |
| 11      | Навчальні візити до європейських установ         |
| 12      | Семинари з політики ЄС                           |
| 13      | Французька II                                    |
| 14      | Семинари з політики ЄС                           |
| 15      | Французька III і багатомовна конференція         |
| 16      | Моделювання                                      |
| 17      | Презентація роботи                               |



# Фінляндія

*Аннелі Теммес,  
Фінський інститут  
державного менеджменту,  
Гельсінкі, Фінляндія*

## 1. Загальна інформація

### 1.1. Загальна структура державного управління і його системи навчання

Згідно з конституцією вища виконавча влада у Фінляндії належить Президентові Республіки та уряду, що складається з Прем'єр-міністра та інших міністрів, які спільно створюють Державну Раду. Кількість міністерств дорівнює 12, максимальне число міністрів - 18, оскільки в деяких міністерствах можуть працювати два міністри. Канцелярія Прем'єр-міністра (Канцелярія Державної Ради) має статус міністерства

Загальну структуру фінського державного управління можна описати наступним чином.

| Парламент                          | Президент Республіки                                    |
|------------------------------------|---|
| Державна Рада                      |   |
| Міністерства                       |   |
| Управління                         |   |
| Регіональна адміністрація          |   |
| Державна регіональна адміністрація | Регіональна адміністрація організована муніципалітетами |
| Місцева адміністрація              |   |
| Місцева державна адміністрація     | Муніципальна адміністрація                              |

Виконавчі повноваження міністерств обмежені їхніми галузями. Міністерства готують і втілюють політичні рішення й мають незалежні повноваження щодо прийняття рішень. Міністерства складаються з департаментів: у середньому від 4 до 7 департаментів у міністерстві. Середній штат міністерств складас від 200 до 300 працівників. Загальна кількість працюючих у міністерствах дорівнює 4,9 тис. особам.

На рівні центрального уряду використовуються різноманітні організаційні моделі. Деякі із центральних органів мають лінійну відповідальність (наприклад, митниця, лісове господарство). Серед інших органів існують дослідницькі інститути та інші спеціальні організації. Загальна кількість центральних органів складає близько 100. Останнім часом спостерігається потужна тенденція делегувати повноваження з прийняття рішень від центральних установ до регіональних та місцевих органів, водночас деякі центральні органи були розділені на менші адміністративні одиниці. Наприклад, колишнє центральне управління пошти та телекомунікацій було реорганізоване в штаб-квартиру державної компанії "Фінш ПТ" й адміністративний контроль за галуззю був переданий невеликому адміністративному органу при Міністерстві транспорту, який контролює телекомунікації.

Фінляндія складається з 12 графств. Загальною адміністративною організацією на регіональному рівні є адміністрація графства як складова частина державної адміністрації. Окрім адміністрації графства є невеликі, але такі, що розширюються, регіональні уряди, організовані фінськими муніципалітетами. Протягом останніх кількох років роль та завдання різних регіональних урядових організацій підлягають активним політичним дискусіям. Роль регіонального уряду, організованого муніципалітетами, зросла після вступу до ЄС, наприклад, ці організації відповідають за підготовку проектів регіональних програм під структурні фонди ЄС.

Велика частина основних послуг (наприклад, соціальна та медична допомога та початкове навчання) надається муніципалітетами з використанням державних субсидій. Приватний сектор і реципієнти допомоги також можуть брати участь в наданні цих послуг.

У Фінляндії близько 460 муніципалітетів. Вони поділяються на дві категорії, з яких більшість сільські комуни і

близько 1/4 мають статус міст. Конституція гарантує муніципалітетам самоврядування й незалежність.

Населення Фінляндії налічує приблизно 5 млн осіб, з яких близько 2,2 млн наймані працівники. У державному секторі (уряд, муніципалітети, державні підприємства) зайнято майже 650 тис. осіб. На сьогоднішній день кількість працівників бюджетної сфери в міністерствах, відомствах та організаціях складає приблизно 135 тис. осіб.

Значної різниці в заробітній платні між державним та приватним секторами не існує. Якщо порівнювати державний та приватний сектори, неможливо виділити ніякі особливі соціальні класи. Значна частина роботи з державного управління вимагає добре освічених професіоналів. Частка випускників університетів на державній службі більш ніж удвічі перевищує їх частку серед усієї найманої робочої сили.

Протягом кількох останніх років у Фінляндії здійснюється широка програма адміністративної модернізації. Вона зосереджена на:

- системах нагляду, бюджетній реформі та контролем за результатами, розробці бюджетів "нетто", включенні капітальних видатків, покращанні економічної спадкоємності;

- центральному управлінні та організаційних структурах регіонального управління, перетворенні в бізнесові фірми, відмові від централізованої системи та створенні демократичного управління на провінційному рівні в регіональних адміністраціях;

- управлінні персоналом;

- управлінні фінансами;

- стосунках між урядом та муніципалітетами;

- інтернаціоналізації та наслідках вступу до ЄС.

За винятком дипломатичної, військової та поліцейської служби, державна служба не передбачає так званої кар'єрної системи. Таким чином, просування державних службовців вищого рівня по службі не залежить від підвищення кваліфікації. Навчання відкрите за своєю природою і розглядається як добровільне професійне вдосконалення.

Міністерства, відомства та установи готують плани підвищення кваліфікації своїх співробітників для всієї організації і навіть індивідуальні навчальні плани виробляються в межах системи "менеджмент за результатами". Форма та зміст цих

планів можуть варіюватись. Деякі державні організації підготували спеціальні навчальні плани з підготовки до інтеграції.

Державні організації замовляють навчання різним національним та міжнародним навчальним закладам. Тільки деякі установи та організації мають власні навчальні заклади (Міністерство праці, Митна служба). Фінський інститут державного менеджменту є єдиним навчальним закладом при уряді. Асоціація муніципалітетів має свої установи, які здійснюють навчальну підготовку, головним чином на місцевому рівні.

## 1.2. Зміни внесені задля адаптації до вступу до Європейського Союзу

Вступ до Європейського Союзу викликав зміни в державному управлінні Фінляндії на структурному, функціональному та культурному рівнях. Одним з головних завдань була побудова національної системи координації. Під час періоду підготовки до членства координуюча організація складалась з підготовчих комітетів та робочих груп загальною кількістю 55 (після вступу ця кількість була скорочена до 36). МЗС відіграло провідну роль як у переговорах про членство, так і в координації діяльності.

Міністерство закордонних справ перебрало на себе центральну роль у координації питань членства в ЄС, і вся інформація проходить через це міністерство. Така централізована система піддається критиці з боку інших міністерств, що викликало тривалі дискусії стосовно найкращої та найефективнішої системи координації.

Згідно із стратегією підготовки до інтеграції необхідно, щоб під час вступу існував ефективний орган, який координував би питання ЄС на всіх рівнях уряду та надавав би офіційним особам можливість вчасно діяти й використовувати канали впливу.

Структурні зміни, викликані вступом до ЄС, торкнулись також і регіонального управління. Як було вже зазначено, регіональні адміністрації, або муніципалітети взяли на себе провідну роль у підготовці фінських проектів, які підтримуються структурними фондами ЄС. Однак є різні погляди на те, як організувати співпрацю між державним управлінням та регіональними адміністраціями муніципалітетів та з основними муніципалітетами.

Вступ до Європейського Союзу вплинув на адміністративну культуру та робочі процедури й методи. Особливо важливий розвиток адміністративної культури в кадровій політиці. З іншого боку, с кілька скандинавських принципів адміністративної культури, які Фінляндія не бажає змінювати попри розбіжності з загальною практикою ЄС, наприклад, міняти систему відкритого добору кадрів на британську та французьку моделі кар'єрної служби. Варто також зазначити скандинавську традицію відкритого адміністрування.

### **1.3. Точки відліку для розуміння, знання та політичної рішучості**

Ані Фінляндія, ані її державна служба не мали багато часу для підготовки до вступу в ЄС. Із моменту подання заяви про вступ до її ухвалення пройшло менше двох років. Попри це політична та адміністративна системи Фінляндії не дуже відрізняються від європейських стандартів. Наприклад, права система близька до континентальних принципів права.

Однією з причин труднощів у підготовці державного управління до інтеграції був політичний клімат, який не сприяв діалогу з ЄС ще задовго до подання заяви про вступ. Але ще за рік-два до отримання очевидної політичної підтримки здійснювались певні заходи з підготовки до європейської інтеграції. Серед піонерів діяльності з розповсюдження знань про ЄС серед державних службовців були Міністерство фінансів та Фінський інститут державного менеджменту.

## **2. Оцінка потреб у підготовці**

### **2.1. Методи**

Для визначення необхідної компетенції була створена група з підготовки стратегії навчання з питань інтеграції. У цю невелику робочу групу увійшли по троє представників Міністерства фінансів і Фінського інституту державного менеджменту. За короткий період часу група повинна була розробити стратегію навчання з питань інтеграції, яка б включала аналіз та пропозиції щодо:

- потреб у підготовці;

- цілей навчання й змісту підготовки;
- цільових груп;
- методики;
- форм підготовки (із включенням практики);
- фінансування;
- організації навчання та фінансування.

У процесі роботи група з питань стратегії інтеграції провела кілька співбесід як з представниками державного управління, так з іншими особами.

Першим кроком до навчальної програми став підготовлений робочою групою меморандум, за який відповідало Міністерство фінансів. Метою меморандуму було висвітлення основних питань і пропозиції щодо їх розв'язання.

Викладені в меморандумі пропозиції щодо навчальної стратегії були обговорені на Інтеграційному комітеті, його адміністративному підкомітеті та Комітеті з державної політики зайнятості та кадрів. Меморандум був опублікований до організованого Міністерством фінансів семінару. Головним доповідачем був міністр торгівлі та промисловості, відомий як "міністр інтеграції". В семінарі взяли участь експерти з питань інтеграції та керівники навчальних програм з різних міністерств та установ.

У державному бюджеті було передбачене спеціальне фінансування навчання з питань інтеграції протягом трьох років. За використання цих фондів відповідав Кадровий департамент Міністерства фінансів.

Після затвердження стратегії навчання при Міністерстві фінансів була створена група з питань навчальної підготовки до інтеграції. Ця група набула статусу підгрупи адміністративного підкомітету Інтеграційного комітету. Підгрупа мала діяти як дорадчий орган задля, наприклад, конкретизації навчальних програм та визначення принципів використання фондів, призначених для навчання з питань інтеграції.

## 2.2. Висновки

Основними принципами стратегії підготовки з питань інтеграції були:

- офіційні особи повинні мати необхідну інформацію та компетенцію;

- в уряді й між урядом та іншими секторами суспільства мала бути створена мережа постійного обміну досвідом;
- необхідно було створити канали співпраці з важливими для Фінляндії країнами ЄС.

Незалежно від членства, необхідно роз'яснювати наслідки європейської інтеграції для фінського суспільства та державного управління, і цей принцип стосується всіх адміністративних органів та установ так само, як підготовка до ЄС стосується всіх державних службовців.

### 2.3. Загальне / специфічне

Стратегія навчальної підготовки до інтеграції була зосереджена на загальній підготовці, її змісті, методах та формі. Було наголошено, що за специфічне навчання відповідають усі міністерства та відомства. Це також стосувалось аналізу наслідків інтеграції для кожної адміністративної гілки та для функціонування кожної організації.

Під час проведення загального навчання (базові курси для всіх його співробітників) в межах одного міністерства специфічні аспекти висвітлювались у більшому обсязі, ніж у відкритих курсах. Наприклад, на дводенному базовому семінарі один день звичайно присвячувався загальній інформації про інтеграцію, а другий день - специфічній галузі (сільське господарство, дослідницькі програми ЄС тощо).

Ступінь необхідної підготовки залежить від обов'язків особи. Потреби в навчанні аналізувалися з огляду на цільову групу. У загальному навчанні перед вступом були висвітлені наступні питання:

- а) основи європейської інтеграції: історія, контекст, організація та основні функції;
- б) процес прийняття рішень: як здійснюється процес прийняття рішень в ЄС і як на нього впливати;
- в) важливі для Фінляндії загальні та специфічні питання (конкуренція, регіональні питання);
- г) навички ведення переговорів та інші засоби впливу (лоббіювання);
- д) вплив інтеграції на фінське суспільство, на всю адміністрацію, гілки управління та необхідність змін у діяльності, менеджменті й організації;

- е) використання інформаційних систем ЄС;
  - є) мовні навички;
  - ж) культури та системи Європейської Комісії, культури та системи країн-членів ЄС, зокрема, організаційна культура.
- Була підкреслена важливість досконалого знання ключовими для інтеграції особами своєї сфери діяльності та європейського погляду на неї.

### **3. Стратегія навчальної підготовки до вступу**

#### **3.1. Політична підтримка навчання**

Політичну підтримку навчальній діяльності гарантував Інтеграційний комітет, а також дискусії з представниками політичних кіл. Парламент активно займався підготовкою власного персоналу та депутатів до членства в ЄС. Представники парламенту беруть участь у багатьох навчальних заходах спільно з державними службовцями, що дозволяє інтенсифікувати дискусії між представниками міністерств і відомств та Парламенту.

#### **3.2. Фінансування**

Протягом останніх двох років перед вступом фонди, виділені на навчальну підготовку до інтеграції, значно збільшились. Виділеними на навчання з питань інтеграції централізованими фондами управляв Кадровий департамент Міністерства фінансів. Збільшилось також фінансування навчальної підготовки в міністерствах і відомствах, більша його частина була використана протягом останніх років перед вступом.

Фонди, якими управляло Міністерство фінансів, були використані на:

- навчальні програми для державних службовців найвищого й вищого рівнів у міністерствах і відомствах;
- підготовку навчальних матеріалів із питань інтеграції;
- підтримку різних форм навчальної роботи з питань інтеграції, що впроваджують окремі міністерства або кілька міністерств спільно;
- підтримка участі офіційних осіб вищого рівня в Європейських дослідженнях та стажуванні в Європейській Комісії, інших організаціях ЄС та країнах-членах.



### 3.3. Організація та відповідальність

Координуюча роль у навчальній підготовці з питань інтеграції належить Кадровому департаменту Міністерства фінансів (Бюро зайнятості в державному секторі). Кадровий департамент відповідає також за централізоване навчання та забезпечення ресурсами, він готує пропозиції щодо централізованого навчання та фінансує його частково або повністю.

Усі навчальні заклади мають можливість організувати навчання для різних установ, зокрема для Міністерства фінансів. Але на практиці, головним постачальником таких послуг є Фінський Інститут державного менеджменту, хоча замовлення на проведення навчальних заходів отримують і недержавні навчальні заклади. Для співпраці з адміністративним підкомітетом Інтеграційного комітету була створена Робоча група з питань навчальної підготовки. Робоча група має координувати навчальний процес та визначати принципи використання фондів, які знаходились в розпорядженні кадрового департаменту. В робочу групу увійшли представники основних інтеграційних міністерств та один представник Фінського Інституту державного менеджменту.

Міністерства та відомства відповідають за аналіз та оцінку потреб у навчанні з питань інтеграції, а також визначають цільові групи та пріоритети задля забезпечення ефективності навчання. Вони також відповідають за планування специфічного галузевого навчання. Плани навчання готуються на рівні підрозділу, при цьому, одним із принципів підготовки плану навчання є гнучкість і можливість, у разі необхідності, пристосувати його до нових потреб.

### 3.4. Допомога з боку Європейського Союзу

Делегація ЄС у Гельсінкі надає Фінляндії різнобічну підтримку як у наданні інформації і як канал зв'язку з організаціями ЄС.

Фінські державні службовці вищого рівня отримали можливість пройти протягом трьох місяців стажування в організаціях ЄС. Навчальний період для державних службовців нижчого рівня триває п'ять місяців.

### 3.5. Цільові групи

У першій стратегії навчання з питань інтеграції були визначені такі цільові групи:

а) державні службовці, що готуються до втілення ЄЕЗ (Європейської Економічної Зони) та беруть участь у переговорах із питань членства в ЄС;

б) керівні кадри міністерств, відомств та установ;

в) державні службовці, які допомагають у веденні переговорів про вступ та впровадженні рішень у Фінляндії;

г) службовці з різних галузей державної служби, на чій обов'язки інтеграція в ЄС впливає безпосередньо;

д) інший персонал державного управління.

В інтеграційному навчанні виділяються великі можливості самостійного навчання та створення інструментів сприяння такому навчанню. Це вважається особливо важливим з огляду на розмір усієї цільової групи. Міністерство фінансів і Фінський Інститут державного менеджменту спільно підготували ґрунтовне видання, в якому були висвітлені основні питання членства в ЄС із точки зору державного управління. Був впроваджений новий елемент - іспит із питань ЄС, який дозволяє будь-якій особі (він відкритий для всіх бажаючих) продемонструвати свої знання з основних питань інтеграції.

### 3.6. Методи

Навчальна система спрямована на використання всіх можливих способів здійснення навчальної підготовки з питань інтеграції, а саме:

- відкрите навчання у Фінляндії та за кордоном з використанням курсів, що пропонуються публічними навчальними установами та університетами;

- спеціально пристосоване навчання для організацій та цільових груп;

- самостійне навчання;

- навчальні поїздки;

- ротація посад;

- підвищення кваліфікації без відриву від виробництва;

- практика в ЄС та країнах-членах Союзу.

При практичному втіленні навчання зв'язок між академічними знаннями та практичними навичками здійснюється в

різні способи. Велика частина навчання у Фінляндії здійснюється англійською мовою (наприклад, експертами з ЄІДУ). Велике значення надається різним практичним вправам, особливо тим, що розвивають навички ведення переговорів та спілкування.

Протягом останнього перед вступом року великі зусилля були докладені до пошуку найкращих кандидатів із числа державних службовців для здійснення добору кадрів для роботи в установах ЄС. Для цієї групи було організоване спеціальне навчання з питань добору, зокрема, моделювався процес проходження тестів.

### **3.7. Програми**

#### *Підготовка в галузі управління*

За останні два роки високопоставленим керівникам та вищим державним службовцям були запропоновані дві основні навчальні програми:

- Програма розвитку національної стратегії;
- Програма розвитку державного менеджменту.

Обидві програми складаються з тритижневих семінарів, на проведення яких кошти виділяються Міністерством фінансів. Важливим елементом програми є підготовка учасників до членства в ЄС та до зростаючої інтернаціоналізації. Частина програми була організована в Брюсселі та Женеві, Парижі або Лондоні. Однотижневий елемент другої програми, зосереджений виключно на питаннях європейської інтеграції, організовано в Данії.

#### *Вікна в Європу*

“Вікнами в Європу” називається серія семінарів для вищих державних службовців Фінляндії. Ці семінари плануються Фінським Інститутом державного менеджменту спільно із спорідненими організаціями в різних країнах-членах ЄС. Основною метою цих семінарів є допомога учасникам у розширенні їхніх поглядів на ЄС та створення мережі між фінськими держслужбовцями та їхніми колегами з інших країн ЄС. Ці семінари також надають можливість ознайомитись із тим, як різні країни-члени вирішують питання, пов’язані з членством у ЄС.

Семінари “Вікна в Європу” вже відбулися у Франції, Німеччині, Ірландії, Нідерландах, Португалії, Іспанії та Великій Британії.

### ***Базові курси для всіх***

Основи європейської інтеграції - організація ЄС, функції та процес прийняття рішень вивчаються на кількох відкритих та спеціалізованих курсах при різних міністерствах та відомствах. Ці семінари тривають один-два дні й у багатьох організаціях прив'язуються до іспиту з питань ЄС.

### ***Право Європейського Співтовариства***

Є можливість вивчати право Європейського Співтовариства як за допомогою тривалої програми, так і на короткотермінових курсах. Окрім представників державного сектора є учасники, які представляють приватні компанії.

### ***Навички ведення переговорів***

Навички ведення переговорів та інші засоби впливу вивчаються на семінарах з використанням рольових ігор. До цієї підготовки широко залучаються як фінські, так і закордонні викладачі.

### ***Навчальні візити та інші семінари за кордоном***

Навчальні візити є важливим елементом програми навчальної підготовки з питань інтеграції. За програмою загальної підготовки навчальні візити до Брюсселя і до різних організацій ЄС проводяться як на відкритій основі, так і для груп фахівців, таких, як юристи, секретарі, державні службовці, які займаються інформаційним забезпеченням.

Навчальні візити також входять у зосереджені на спеціфічних аспектах спеціальні навчальні програми. Багато спеціальних семінарів проводиться спільно з ЄІДУ в Маастрихті.

### ***Європейська інтеграція як складовий елемент більшості навчальних заходів***

Питання європейської інтеграції розглядаються на більшості навчальних заходів організованих Фінським Інститутом державного менеджменту, наприклад, з питань управління персоналом, бюджетного процесу й фінансів, лідерства тощо.

## 4. Навчальна стратегія після вступу до ЄС

Нова навчальна стратегія, присвячена вступу до ЄС і підготована в 1994 р., була опублікована в 1995 р. Ця стратегія не привнесла великих перемін в існуючі методи навчальної роботи. Заходи, запропоновані двома роками раніше, в стратегічному меморандумі були успішними. Однак були внесені деякі зміни в зміст навчання, цільові групи та форми навчання.

Мета навчальної підготовки з питань інтеграції під час вступу була визначена таким чином: "Державні службовці повинні як успішно працювати в національній адміністрації, так і захищати інтереси Фінляндії в ЄС, а також спрямовувати свою роботу на досягнення встановлених урядом Фінляндії цілей".

Цільові групи (у порядку пріоритетності) були визначені таким чином:

- держслужбовці відповідальні за питання ЄС і ті, у кого більша частина обов'язків стосується питань ЄС;
- держслужбовці, які готуються до роботи над питаннями ЄС;
- держслужбовці, чії обов'язки частково торкаються питань ЄС;
- держслужбовці відповідальні за допоміжні питання;
- інші департаменти.

У змісті навчання наголос робитиметься на наступних темах/галузях:

- навички ведення переговорів та спілкування;
- знання культурного та адміністративного контексту країн-членів ЄС;
- засоби впливу.

Кожен державний службовець повинен знати основи інтеграції. Ця мета залишається одним з головних принципів навчальної підготовки з питань ЄС. Навчання зосереджується на вдосконаленні знань та навичок. Експертні, спеціальні знання, та загальна інформація отримуються в процесі роботи, освіти та самостійного навчання.

Знання про Росію та сусідні регіони також вважаються складовою частиною навчання з питань інтеграції. Особливо це стосується глибокого розуміння державного управління, законодавства та економіки Росії та держав Балтії.

У галузі мовного навчання наголос робиться на доброму оволодінні однією з мов країн ЄС та задовільному володінні іншою; підкреслюється важливість знання французької мови.

Що стосується форми навчання, то для державних службовців вищого рангу систематично проводяться семінари у формі дебатів з актуальних питань. Велика увага надається розробці оперативних моделей, які б виходили за адміністративні та оперативні межі.

Система фінансування навчальної роботи з питань інтеграції залишається без змін. Гроші, якими розпоряджається Кадровий департамент Міністерства фінансів, використовуватимуться для цільового та міжадміністративного навчання, а також для покриття поточних і непередбачених потреб, до яких входить і підтримка навчання службовців за кордоном. Водночас посилюється відповідальність міністерств, відомств та установ за навчальну підготовку.

## 5. Уроки

Найважливіший урок полягає у загальному значенні підготовки з питань інтеграції. Деякі фінські державні установи почали процес навчання з питань інтеграції за кілька років до вступу, а активна навчальна робота в державній службі в цілому, із залученням централізованих фондів та програм, почалась за два роки до приєднання до ЄС. Це не було зарано, а швидше запізно.

Фінська державна служба швидко зрозуміла, що не достатньо найняти "одного доброго євроексперта" до міністерства або відомства. Кожен державний службовець повинен розуміти значення та наслідки європейської інтеграції і можливого членства в ЄС. З'явилось розуміння питань ЄС не як дипломатичної, а як щоденної роботи, яка безпосередньо й конкретно стосується майже всіх державних службовців як у міністерствах, так і в більшості державних організацій.

У цілому керівники міністерств та відомств задоволені навчальною підготовкою з питань інтеграції. Фінські державні службовці активно використовують цю можливість і навіть у свій вільний час займаються мовою та вивченням питань інтеграції.

# **Угорщина**

*Дюла Раді,  
Керівник міжнародного департаменту  
Міністерства внутрішніх справ,  
Будапешт, Угорщина*

## **1. Передумови**

### **1.1. Вступ**

Угорщина зазнає радикальних змін адміністративної структури. Це означає перехід до орієнтованого на споживача державного управління, головною метою якого є обслуговування громадян у найкращий і найефективніший спосіб. Економічне та ефективне державне управління є одним з ключових елементів загального економічного розвитку.

Відтак реформа систем управління персоналом та фінансового менеджменту є невідкладним завданням. Міністерство внутрішніх справ здійснює серйозну навчальну програму для державних службовців. У процесі гармонізації законів головна роль належить Міністерству юстиції. Міністерство промисловості та торгівлі відповідає за центральне планування, оскільки видає численні директиви стосовно внутрішнього ринку. Урядовий Комісар працює над дерегуляцією та підвищенням ефективності роботи уряду.

### **1.2. Реформа державного управління**

Від самого початку політичного переходу почалась розбудова демократичного і законослухняного державного управління й у 1990 р. була створена система органів місцевого самоврядування.

У 1992 р. уряд здійснив три основні заходи: прийняв "Акт про правовий статус державних службовців", що затвердив правовий статус та кваліфікаційні вимоги до державних службовців; Резолюцію 1026 "Про модернізацію державного управління"; Закон "Про місцеве самоврядування".

Положення закону "Про правовий статус державних службовців" про навчальну підготовку стосуються загальних адміністративних іспитів, які мають скласти всі державні службовці, а також спеціальних адміністративних іспитів, які необхідно складати задля підвищення по службі. Загальні іспити стосуються основ адміністративної роботи будь-якого характеру й не залежать від процесу реформ. Спеціальні іспити тісніше прив'язані до розуміння технічних питань у специфічних галузях відповідальності, але стосуються загальних дисциплін, необхідних на вищих і більш спеціалізованих рівнях діяльності.

За логікою адміністративна реформа відбувається перед тим, як готуються люди, які будуть цю реформу втілювати. У резолюції 1026 була викладена комплексна програма адміністративної реформи. Новий уряд розробляє комплексну програму модернізації державного управління, з утіленням якої він сподівається посилити ефективність та результативність державного управління, яке обслуговує його клієнтів та тих, хто приймає рішення. Уряд розглядає модернізацію державного управління не як кампанію, а як органічну й тривалу складову діяльності державного управління. Одним з перших кроків нового уряду, спрямованих на допомогу в цій роботі, стало призначення Урядового Комісара з питань модернізації державного управління, чий обов'язки затверджені окремим указом. Цей декрет набрав чинності 31 серпня 1994 р., водночас відмінивши резолюцію 1026/1992.

### **1.3. Навчальна програма за підтримки PHARE**

ЄС затвердив проект "Реформа державного управління" (PHARE) у 1992 р. 5 мільйонів єкю зробили можливою організацію навчальної підготовки в ключових галузях та ознайомлення з накопиченим у Західній Європі досвідом. Зміст навчальних курсів спільно розроблявся угорськими експертами та їхніми колегами з ЄС. Слухачі добираються як на центральному, так і на місцевому рівнях. По закінченні курсів слухачі самі стають викладачами й навчають державних службовців, використовуючи отримані навчальні матеріали.



### **1.3.1. Навчальна підготовка і розвиток державної служби**

Контракт виграв МІДУ у Франції і робота розпочалась у квітні 1994 р. Вона складається з двох основних елементів: підготовки людських ресурсів та навчання викладачів.

*Підготовка людських ресурсів:* метою є навчання 144 державних службовців з кадрових департаментів усіх міністерств, відомств та місцевих урядів, управлінь людськими ресурсами, а також вироблення угорською мовою навчальних матеріалів з політики та процедур для всіх кадрових департаментів.

*Навчання викладачів:* метою є навчити 160 державних службовців із центрального та місцевих урядів спочатку методиці та навичкам викладання, а потім - викладанню конкретних предметів. Основними предметами є державні фінанси, фінансовий менеджмент та державний аудит, державні закупки.

### **1.3.2. Розвиток організаційної структури центрального й місцевих урядів**

Контракт на втілення навчального компоненту отримало "Товариство технічного співробітництва" (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ) з Німеччини, яке розпочало роботу в травні 1994 р. Контракт з GTZ стосувався трьох аспектів:

- навчання 120 державних службовців організаційній ефективності;
- навчання 60 офіційних осіб вищого рівня з навчальних закладів регіональної державної служби менеджменту відповідних навчальних програм;
- на етапі втілення, стратегічна орієнтація та програма розвитку тих департаментів Міністерства внутрішніх справ, які займаються питаннями еволюції центрального та місцевих урядів.

На додаток до організації стратегічної орієнтації та етапу впровадження програми розвитку, консультант із GTZ допомагатиме в призначенні слухачів на відповідні посади в міністерствах і спостерігатиме на початку за якістю їхньої роботи задля забезпечення найкращого використання їх навичок ефективної організації та розвитку.

Проект PHARE стосується також “навчальної підготовки державних службовців вищого рівня”. Короткотермінові семінари, зосереджені на “гарячих” питаннях, проводяться в разі необхідності й забезпечують осіб, які приймають рішення, сучасними практичними знаннями.

Асоціації місцевих органів урядування мають повноваження організувати за проектом PHARE спеціальне навчання й семінари для офіційних осіб місцевого рівня.

Ресурси PHARE використовувались для розвитку необхідної інфраструктури й технічного забезпечення.

## **2. Стратегія навчання для підготовки до вступу**

### **2.1. Вступ**

Вступ до ЄС є політичним пріоритетом в Угорщині. Задля підготовки угорців до вступу необхідно докласти особливих зусиль як у приватному, так і в державному секторах. Європейська інтеграція в Угорщині тісно пов'язана з процесом демократизації та переходу до ринкової економіки. Вона є складовою радикальних змін економічної та політичної систем і впливає на щоденне життя громадян Угорщини.

Навчання стосується державної служби. Для процесу інтеграції необхідно, щоб угорська державна служба була озброєна знаннями та навичками, необхідними для вступу країни в Європейське співтовариство й ефективної діяльності. Але не менш важливо, щоб уся система освіти реагувала на нові завдання, поставлені європейською інтеграцією. Це треба брати до уваги при розробці національної освітньої програми.

Важливим елементом реформи державного управління є інтернаціоналізація. Незалежно від того, буде Угорщина членом ЄС чи ні, важливим є навчання у сфері європейських справ. У будь-якому випадку, взаємодія Угорщини з Європейською Комісією, а також із країнами-членами ЄС буде розширятись у найближчому майбутньому. Фактично це вже відбувається, оскільки Угорщина має Угоду з ЄС про асоційоване членство. За таких умов, у взаємопов'язаних ринкових економіках, які мають тенденцію до глобалізації, необхідна також і гармонізація

законодавств. У будь-якому разі навчання необхідне задля успішного проведення переговорів про вступ.

## 2.2. Пріоритети навчання

Навчання є головним засобом сприяння обговоренню членства в ЄС як у системі державного управління, так і в цілому суспільстві. У будь-якому суспільстві державні службовці, особливо керівники вищого рівня, значною мірою впливають на громадську думку. Інтерактивні навчальні заходи для груп, що складаються з ключових осіб у державному управлінні, є доброю нагодою обмінятися поглядами на те, як Угорщина має здійснювати процес інтеграції та пристосовувати свій державний сектор до потенційного вступу до ЄС. Добре заплановані різні навчальні заходи допоможуть також стимулювати спілкування із цих питань між представниками державного та приватного секторів.

Підготовка угорської державної служби до вступу безперечно займе кілька років. Навчання має розпочатись негайно. Водночас необхідно дуже ретельно розробити процес підготовки. Необхідно мати план дій із чітко визначеними пріоритетами:

- політичні кола мають визнати важливість високоякісної державної служби в цілому, зокрема, добре ознайомленої з європейськими справами;

- політична підтримка на вищому рівні є абсолютно необхідною для мотивації як викладачів, так і слухачів, а також задля успіху стратегії підготовки;

- навчальні та інші підготовчі заходи до європейської інтеграції мають бути добре скоординовані й прив'язані до загальної адміністративної реформи;

- задля підготовки угорської державної служби до вступу необхідно здійснити спеціальні заходи;

- задля індивідуальної мотивації до інтеграції важливо, щоб усі навчальні та інші підготовчі заходи планувались і здійснювались із залученням учасників процесу;

- у процесі підготовки важливо звірятися з міжнародним досвідом;

- паралельно з процесом навчальної підготовки державних службовців необхідно проводити ретельний аналіз впливу ЄС на державне управління та здійснювати необхідну перебудову адміністративного механізму;

- ще одним важливим елементом підготовки державної служби є розробка комплексної стратегії вступу до ЄС, що вимагає інтенсивної взаємодії між міністерствами, зокрема на вищому керівному рівні;

- треба створити чітку систему оцінки результативності обраних методик і процедур навчання, з метою їх удосконалення в разі необхідності;

- потреба координації питань ЄС стала очевидною вже на ранніх етапах процесу інтеграції.

З усього цього очевидно, що загальна адміністративна реформа є ключовим чинником процесу угорської інтеграції. Сучасне державне управління є передумовою втілення політики, спрямованої на посилення демократії та вступ угорського суспільства в ринкову економіку.

### 2.3. Стратегія навчання

Стратегія навчання розрахована на п'ять років. Досвід інших країн переконує, що це реалістичний підхід до необхідного для процесу підготовки часу. Перші три роки увага має зосереджуватись на основах. Протягом цього періоду навчання забезпечить основи знань про ЄС у різних формах, залежно від цільової групи. Наприклад, для широкого загалу буде підготований загальний пакет інформації про ЄС. Під час відбору слухачів перших курсів треба надавати пріоритет групам державних службовців, які займають ключові посади в контексті процесу європейської інтеграції (керівники вищої ланки, особи, що ведуть переговори з ЄС та інші).

Через три перших роки настає період, коли більше уваги приділяється більш глибокому й ретельному вивченню проблеми тими, хто цього потребує, а навчання поширюється на більшу групу осіб. У міру можливості певні групи від самого початку повинні мати доступ до різних видів навчальної підготовки. Але поглиблення знань і вдосконалення навичок відбуватиметься поступово й залежатиме від цільової групи. Наприклад, більша частина роботи з опанування спеціальними навичками (як навички ведення переговорів) має виконуватись тільки тоді, коли країна реально наблизиться до вступу й буде зосереджена на тих, хто вірогідно братиме участь у переговорах. Це важливо тому, що за своєю природою цей вид навчання

вимагас багато часу й витрат і може бути запропонований тільки обмеженому колу людей.

Необхідно визначити чітку різницю між загальними й специфічними галузевими потребами навчальної підготовки. Під першими ми маємо на увазі загальні знання й навички необхідні на державній службі в цілому або в окремих групах державних службовців, наприклад, за ієрархічною чи фаховою ознакою (галузь діяльності).

Потреби в навчальній підготовці можна розділити на загальні та галузеві. Загальне навчання стосується загальних знань про ЄС та його особливості, а також загальних навичок у європейських справах. Специфічне галузеве навчання спрямоване на поглиблення знань специфічних питань (сільське господарство, регіональна політика, дослідницькі програми) у європейському контексті. Така підготовка націлена на фахівців із різних міністерств.

Окрім потреб у загальних знаннях і навичках існує потреба в підготовці з різних галузевих питань. Такі потреби у специфічній навчальній підготовці (для митників, прикордонників, ветеринарів тощо) вимагають спеціальних галузевих навчальних програм (PHARE, двостороння технічна допомога тощо), які б включали спеціальні навчальні поїздки та обмін досвідом з країнами ЄС. Ця програма навчальної підготовки не стосується специфічного галузевого навчання. За відповідну організацію спеціального навчання повинні відповідати галузеві міністерства.

### 2.3.1. Цільові групи

На підставі наведених аргументів організаційна структура та тривалість навчальної підготовки повинні мати певний поділ.

*Вище керівництво* (державні секретарі, заступники держсекретарів, керівники урядових установ та інші).

*Мета:* отримати основи знань, необхідні для ведення переговорів та прийняття рішень. Тому слухачі отримують тільки загальну підготовку в межах дводенної консультації.

*Керівництво середньої ланки* (генеральні директори, директори департаментів, особи, призначені для ведення переговорів з ЄС, нотаріуси та інші).

*Мета:* більш глибоко ознайомитись із загальними питаннями, а також отримати специфічні для їхньої сфери діяль-

ності базові знання. Навчальна підготовка із загальних питань триває один тиждень, а спеціальне технічне навчання забезпечується через 2-3-денну консультацію.

*Експерти* (старші державні службовці, експерти, фахівці та інші).

*Мета:* паралельно з основами загальних знань більш глибоко ознайомитись із специфічними для їхньої галузі діяльності питаннями. Навчання має форму 4-5-ти однотижневих інтерактивних занять. Із них 5-7 днів виділяються для вивчення загальних питань.

### 2.3.2. Тематика навчальної підготовки

Підготовка покриває чотири основні тематичні галузі. Перша стосується загальних питань для всіх цільових груп. Друга галузь стосується керівників середньої ланки та експертів і забезпечує їх поглибленими знаннями політики та законів ЄС. Третя галузь стосується предметів, які будуть викладатись на другому етапі навчальної програми або іншими донорами. Четверта галузь стосується мовної підготовки.

*Загальне ознайомлення з механізмами ЄС* (усі цільові групи).

Як для переговорів про членство, так і для функціонування в ЄС, очевидно необхідно бути обізнаними з організаційними особливостями і правилами гри. Ознайомлення з механізмами ЄС є традиційною складовою будь-якої навчальної програми ЄС:

- Маастрихтський договір, три стовпи: Європейське Співтовариство, Спільна політика в галузі зовнішніх стосунків і безпеки, Юстиція та внутрішні справи;

- Економічний та валютний союз (EMU);

- принципи правової системи Європейського Співтовариства;

- процес гармонізації законодавства;

- організації, їхні ролі та завдання: Рада Міністрів, Комісія, Парламент та інші організації;

- процес підготовки й прийняття політичних та інших рішень;

- розподіл повноважень із прийняття рішень між різними рівнями уряду;

- принцип підпорядкування;
- політичні інститути та їх роль;
- зв'язок між Європейською Комісією та країнами-членами ЄС.

*Поглиблене вивчення політики та законодавства ЄС* (для керівників середньої ланки й експертів).

На додаток до вище перелічених загальних предметів від керівників середньої ланки та експертів вимагаються знання і в інших галузях.

Огляд основних аспектів політики, що найбільше впливають на національні системи, має бути включений навіть у найзагальніші освітні програми ЄС. Попри те, що діяльність ЄС має широкі соціальні наслідки, є певні галузі політики, які безпосередньо й суттєво впливають на національну політику та законодавство:

- система внутрішнього ринку;
- монетарна політика;
- регіональна політика;
- сільське господарство;
- освіта і наука;
- політика в галузі зайнятості тощо.

*Інші предмети* (на другому етапі, або за допомогою інших донорів).

Важливо, щоб у програмі навчальної підготовки розглядалися питання, пов'язані з впливом європейської інтеграції на політичну й адміністративну системи країни. Досвід багатьох країн вказує на те, що задля ефективного членства необхідно, хоча це й не вимагається Європейським Союзом, пристосувати систему прийняття рішень та внутрішні структури.

Наприклад, незрозуміло наскільки організація парламенту й уряду відповідає потребам прийняття рішень з європейських питань. Можливо, потрібно створити внутрішні комітети. Є також питання національного представництва на всіх рівнях європейського процесу прийняття рішень - від зустрічей на вищому рівні (саммітів), до щотижневих засідань комітетів. Є також низка питань щодо виконання адміністративним механізмом підготовчої роботи й упровадження прийнятих на євро-

пейському рівні рішень, зокрема, щодо зміни кількості міністерств або розподілу між ними повноважень в інший спосіб.

Навчальна підготовка з питань Європейського Союзу спрямована на покращання розуміння всіх питань, які конче необхідно розв'язати в процесі інтеграції. Досвід різних країн ЄС в розв'язанні цих питань може стати неоцінимою допомогою угорцям. Серед інших необхідно розглянути такі теми:

- національна координація питань ЄС: розмаїття моделей у країнах ЄС;

- потенційні зміни балансу внутрішніх структур національних політичних інститутів (парламент, уряд тощо);

- бюджетний процес, управління персоналом, інформаційний менеджмент тощо.

Членство країни в ЄС значно вплине на національну регулятивну й нормативну систему. Національне законодавство вийде на новий регулятивний рівень. Потенційні переміни стосуються ієрархії правил і норм, їхньої кількості та змісту національного законодавства.

Оскільки Європейське право займає центральну позицію в процесі інтеграції, необхідно надати угорським державним службовцям можливість отримати спеціальну підготовку із цих питань. Теми для вивчення можуть мати як загальний, так і більш глибокий, специфічний характер для тих держслужбовців, які щодня у своїй роботі стикаються з питаннями законодавства.

ЄС складатиметься з країн, які мають різну історію, географічне розташування та розмір. Угорщині корисно використовувати в програмі підготовки державних службовців такий підхід, який надасть можливість привернути увагу до специфічних особливостей країни, наприклад, яким чином розміри країни впливають на її участь у процесі прийняття рішень в ЄС. Пропонуються теми:

- профіль маленьких країн-членів ЄС;

- співпраця між малими країнами ЄС;

- потенційне розширення ЄС.

Через те, що країни Центральної та Східної Європи відкрили свою економіку для ринку, їм варто звернути особливу увагу на певні аспекти європейської політики. Наприклад, економічна політика, торгівельна та сільськогосподарська політика мають розглядатися з огляду на загальну модернізацію су-



спільства. Ще одним прикладом є питання, як досягти відповідності критеріям ЕМУ. Крім того, мають бути розглянуті програми ЄС з розвитку Центральної та Східної Європи. Можна включити такі теми:

- критерії вступу до ЄС, особливо економічний розвиток;
- політика розширення ЄС.

Система прийняття рішень в ЄС унікальна своєю багатонаціональністю, тому підготовка рішень і визначення політики в ній значно відрізняється від національних систем. Від тих політиків та державних службовців, які беруть постійну участь у цьому процесі, вимагаються особливі уміння. Існуюча спеціальна підготовка зосереджена на вдосконаленні навичок ведення переговорів та комунікації безпосередньо пов'язаних із діяльністю в ЄС. Це навчання часто має форму моделювання реальних ситуацій:

- техніка проведення засідань і презентацій;
- переговори з європейських справ;
- техніка ведення переговорів;
- лобіювання;
- процес переговорів про вступ.

#### *Мовне навчання (усі цільові групи).*

Покращання мовних навичок - це та галузь, в якій необхідно докласти великих зусиль, готуючись до вступу до ЄС. З огляду на поточний стан справ у мовній підготовці угорських державних службовців, необхідно негайно здійснити серйозні кроки щодо кількості держслужбовців і кількості мов, якими вони мають оволодіти. А для деяких осіб досконале володіння принаймні двома широко вживаними в ЄС мовами є безперечною вимогою до активної участі в діяльності ЄС.

Мовне навчання має стати важливим елементом загальної модернізації підготовки державних службовців. На додаток до цього, необхідно здійснити інтенсивні та цілеспрямовані заходи в контексті вивчення мов ЄС за цією програмою. Важлива частина такого мовного навчання може відбуватись за кордоном. Необхідно покращувати знання англійської, французької та інших офіційних мов ЄС.

# **Латвія**

**Гунта Вейсмане,**  
директор Латвійської школи  
державного управління (ЛШДУ),  
Рига, Латвія

**Еліта Бернана,**  
директор Бюро  
європейської інтеграції (БЄІ),  
Рига, Латвія

## **1. Передмова**

Цей звіт дає відповідь на специфічні питання, що обговорюються на будапештському семінарі. Більш повну інформацію про Латвійську школу державного управління можна знайти в додатку А та рис. 1.

### **1.1. Загальна структура державного управління та його системи навчальної підготовки**

#### **1.1.1. Вступ**

У Латвії професійне державне управління переходить від радянської структури до нової системи - Латвійської державної служби, призначеної служити латвійському народові та державі. Особливою рисою нової системи є спеціальний статус кандидата на професійну державну службу та державного службовця.

#### **1.1.2. Характеристики**

Статус кандидата на державну службу надається після проходження спеціального процесу оцінки й допуску до державної служби. Державні службовці - це особи, які після перебування в статусі кандидата були офіційно призначені на посаду державного службовця. Задля призначення на посаду кандидати мають скласти комплексний іспит, на якому перевіряються знання й навички, набуті під час навчання на чотирьох обо-

в'язкових курсах, затверджених Латвійською школою державного управління (ЛШДУ). Ці курси треба пройти протягом двох років після отримання статусу кандидата. Професійні державні службовці складають основний корпус офіційних осіб, підзвітних публічно обраним, або політично призначеним урядовцям.

### **1.1.3. Кількість та розподіл**

Державні службовці працюють у державних урядових установах та муніципалітетах. За підрахунками, близько 10 тис. службовців працюватимуть у державних установах і близько 17 тис. - у муніципалітетах та органах місцевого врядування. До латвійської державної служби не належать обрані офіційні особи, спеціальний персонал збройних сил, персонал технічних служб, а також ті особи, які можуть бути членами профспілок.

### **1.1.4. Система та структури навчання**

Латвійська школа державного управління (ЛШДУ) є єдиною установою, призначеною здійснювати навчальну підготовку кадрів державної служби. ЛШДУ визначає цілі програми, зміст програми, набирає на роботу викладачів, укладає контракти щодо навчальної діяльності та проводить іспити. Основний обсяг навчальної роботи виконують міжнародні та національні навчальні заклади за згоди ЛШДУ, або за контрактом з нею.

## **1.2. Внесені або передбачені зміни, викликані намірами вступити до Європейського Союзу**

### **1.2.1. Відповідальність**

Оскільки латвійське державне управління зазнає значних змін, більшість із яких опосередковано пов'язані з ЄС, для сприяння вступу створено Бюро європейської інтеграції (БЕІ).

Рішенням Кабінету міністрів БЕІ створено при МЗС Республіки Латвія. Метою його створення є забезпечення інтеграції Республіки Латвія в ЄС. Бюро розпочало свою роботу в січні 1995 р.

Головними завданнями БЄІ є:

- здійснювати пристосування правових та нормативних актів до правових і нормативних актів ЄС;
- брати участь у процесі інтеграції в розподілі допомоги, яка надається ЄС та країнами-членами;
- забезпечувати інформування суспільства про процес інтеграції, створювати позитивну громадську думку протягом цього процесу;
- спільно зі Школою державного управління координувати участь державних службовців у навчальних програмах ЄС.

Сьогодні головною діяльністю БЄІ є організація і координація перегляду законів та підготовка суспільства до інтеграції в ЄС.

### 1.2.2. Механізми

Механізми включають БЄІ, міністерства і 24 робочі групи.

#### *Бюро європейської інтеграції (БЄІ)*

БЄІ планує і координує діяльність робочих груп у процесі пристосування національного законодавства. Воно опрацьовує інформацію про потрібних іноземних експертів і звертається до потенційних донорів. БЄІ готує комплексний стратегічний план дій, який включає пріоритети, графіки створення нових законодавчих актів та прийняття національних законів, а також опис підходів до кожного конкретного випадку. Стратегічний план дій ґрунтується на політичних можливостях та потребах країни. Через нього інформація про змінені законодавчі акти передається відповідним європейським інститутам.

#### *Міністерства*

Міністерства призначають членів робочих груп та національних експертів, розробляють програму пріоритетів і затверджують стратегічний план дій.

#### *Робочі групи*

Робочі групи складаються з представників різних міністерств, інших державних установ, організацій, об'єднань та інших зацікавлених сторін. Вони відповідають за уніфікацію поглядів різних галузевих міністерств та за уніфікацію пропозицій у процесі інтеграції в ЄС, за розробку плану пріоритетів

на основі як національних пріоритетів, так і пріоритетів ЄС, за висунення пропозицій до стратегічного плану дій та за координацію роботи національних експертів.

### **1.2.3. Правові та адміністративні зміни**

Експерти й консультанти за кожним актом окремо, на основі свого власного професійного судження, оцінюють необхідність внесення змін до законодавства, щоб воно відповідало європейським законодавчим актам. Вони відповідають за пристосування чинного національного законодавства до європейського (див. рис. 2).

### **1.2.4. Плани на майбутнє**

Найголовніші завдання Латвійської школи державного управління на наступні два-три роки пов'язані зі здійсненням реформи державного управління в Латвії. Навчаючи велику кількість слухачів за такий короткий проміжок часу, Школа спроможна забезпечити тільки базову підготовку з найважливіших предметів. Навчальні програми ЛШДУ будуть поступово вдосконалюватись у процесі набуття досвіду навчальної роботи та подальшого розвитку латвійської адміністративної системи.

У кінці процесу сертифікації державних службовців Латвійська школа державного управління планує започаткувати навчальні курси вищого рівня, які допомагатимуть державним службовцям удосконалювати свої професійні знання та просуватись по службі. Досвід розвинених західних країн показує, що школи державного управління є невід'ємною частиною системи державного управління. Такі навчальні заклади надають урядам додаткові можливості втілювати послідовну кадрову політику в державному управлінні.

ЛШДУ має стати професійним навчальним закладом практичної орієнтації, в якому навчальні програми зосереджені на набутті практичних навичок. ЛШДУ запозичує методологію західних університетів, які мають відповідний досвід.

## **1.3. Із чого починати**

Підготовка латвійської державної служби до членства в ЄС здійснюється за двома напрямками: державні службовці

мають вільно володіти не менш, ніж двома мовами й бути знайомі принаймні з двома культурами. Співробітники також відвідують заняття не менше двох тижнів на рік у ЛШДУ з основної тематики державного управління. Третім напрямом є додаткова професійна підготовка, до якої органічно входять елементи навчання з питань ЄС. Для виконання цієї роботи достатньо співробітників, але програми професійної підготовки поки що знаходяться на ранньому етапі планування.

### **1.3.1. Усвідомлення необхідності перемін**

На поточний момент усвідомлюється головним чином вироблення таких норм і стандартів поведінки державних службовців, які відповідають традиційним латвійським цінностям. За межі цього початкового рівня усвідомлення змін поки що не вийшло.

### **1.3.2. Розуміння основних структур, процесів та політики**

Розуміння структур, процесів і політики ще чітко не оформлене. Конкретне навчання з питань ЄС повинно бути тісно взаємопов'язане з цінностями, до яких прагне ЛШДУ і латвійська державна служба. Традиційні потреби латвійських офіційних осіб не стільки ґрунтуються на сільськогосподарському минулому чи певних громадських нормах, які в латвійців є спільними зі скандинавськими народами, скільки успадковані від німецької практики бюрократії Риги та інших міст Ганзейського союзу. Поки що не відомо, яку частку цієї спадщини бюрократичної практики та цінностей задовільного державного управління треба відновити. Традиційні старі підходи можуть бути сумісними з підходами ЄС і навпаки, не так давно успадковані стосунки, норми й процедури російських імперських та радянських інститутів мають залишитись у минулому.

### **1.3.3. Спеціальні знання**

Зв'язок між нормами Латвії та ЄС надзвичайно важливий. Позитивне те, що підходи ЄС більш розвинені й більш толерантні до розмаїття. Таким чином, на початку навчальної підготовки з питань ЄС варто наголосити на комплексності

багатонаціональної демократії та на толерантності до різних цінностей і поглядів. Важливо, щоб таке розуміння існувало на всіх рівнях.

### **1.3.4. Знання на рівні середньої та вищої школи**

Освітня система надає певні знання з питань ЄС, але вони не стосуються безпосередньо того, що вимагається від державного управління.

## **2. Оцінка потреб навчальної підготовки**

### **2.1. Методика**

Є два типи компетенції. До першого належать знання певного переліку питань, наприклад, структур та політики ЄС. Вивчення цих питань можна забезпечити через підготовку та розповсюдження друкованої інформації, відеоматеріалів та проведення лекцій і семінарів. Інша категорія - навички практичної поведінки. Очікується, що латвійські держслужбовці зазнаватимуть значних труднощів у сприйнятті цінностей, що відображаються у ставленні, взаємодії та діяльності колег з ЄС. Задля змін у поведінці важливо навчитися підходам, що пропонуються на зазначених базових курсах. Очікується, що до цього буде додана ще й інша підготовка, частково для стимулювання подальших змін, а частково - для закріплення вже засвоєних підходів. Очікується, що навіть за умов інтенсивної підготовки, зміни в поведінці відбудуться не раніше, ніж через кілька років.

### **2.2. Заключні зауваження щодо рівня компетенції**

Досвід доводить, що латвійські управлінці, особливо ті, що працюють у приватному бізнесі, швидко адаптуються до вимог щодо знань та поведінки в новому середовищі, наприклад у США. З огляду на цей досвід необхідно якомога ширше впроваджувати достатньо ґрунтовну освіту й підготовку з метою припинення впливу чинного адміністративного середовища радянського типу. Для підсилення освітньої та навчальної роботи можна використовувати різноманітні засоби, наприклад, нові стандарти оперативних процедур (lietvediba) мають замінити процедури радянського типу.

### **2.3. Співвідношення між загальними та спеціальними знаннями**

Зрозуміло, що державні установи швидше, ніж місцеві органи управління, будуть орієнтовані на ЄС, хоча в Латвії ця різниця не має великого значення. Усі державні службовці можуть працювати на рівні як національних, так і місцевих органів влади й можуть переводитись з одного відомства до іншого. Країна є занадто малою, щоб ізолюватись від ЄС на будь-якому рівні.

## **3. Стратегія навчальної підготовки до вступу**

### **3.1. Політична підтримка навчальної підготовки**

Політична підтримка навчальної підготовки не визначена. Песимісти вважають, що все інше, окрім масового навчання, буде неефективне й не матиме сенсу. Оптимісти стоять на позиціях навчання в будь-який спосіб. Реалісти, до яких належить і директор ЛШДУ, переконані в тому, що обмежене навчання повинно бути стратегічно спрямоване. За умов правильного виконання навчання може бути достатньо ефективним і досягти мети та розширити політичну основу. Ідея розвитку державної служби в Латвії значною мірою пов'язана з правлячою коаліцією меншості в парламенті. Під час виборів можна отримати або втратити підтримку із зрозумілими наслідками.

### **3.2. Фінансування**

Фінансування фундаментальної освіти й підготовки кандидатів до державної служби в Латвії в 1995 р. майже адекватне. Оскільки заплановане фінансування було скорочене, ми звернулись по допомогу до дружніх західних урядів. Ця фінансова підтримка, яку західні друзі надають підготовці службовців високого рівня, дає можливість підтримувати освітню й навчальну роботу на запланованому рівні. Якщо додадуться якісь інші завдання, це серйозно підірве програму, зробить її більш коштовною і менш ефективною та поставить під загрозу майбутнє фінансування підготовки державних службовців.



### **3.3. Організація та відповідальність**

Бюро європейської інтеграції планує та координує вступ до ЄС. Очікується, що Бюро буде планувати цілі та масштаб навчання для державних службовців спільно з ЛШДУ. Очікується також, що деякі відомства (як МЗС) будуть упроваджувати власне навчання зі спеціальної тематики.

### **3.4. Допомога з боку ЄС**

На 1995 р. заплановані значні обсяги навчальної роботи для латвійських державних службовців вищого рівня, яку виконуватимуть групи викладачів з ряду західних шкіл державного управління та університетів за фінансової підтримки PHARE. Але поки що до цих планів не включена навчальна підготовка до вступу до ЄС.

### **3.5. Цільові групи**

Підходячи стратегічно, ЛШДУ розглядає всіх державних службовців вищого рівня з латвійського уряду як потенційну групу для фундаментальної та спеціалізованої навчальної підготовки. Ця група включає близько 200 посадових осіб.

### **3.6. Методика**

#### **3.6.1. Інтерактивне навчання**

У галузі фундаментальної підготовки ЛШДУ стоїть на позиціях інтерактивних методів, що сприяють заохоченню латвійської державної служби бути більш демократичною та орієнтованою на послуги. Використовується широкий спектр методів, окрім конкретних прикладів з латвійського досвіду, оскільки вони зараз знаходяться на етапі розробки.

#### **3.6.2. Інші стратегії навчання**

Політика ЛШДУ дозволяє замінити навчання більш широкими, затвердженими університетськими програмами в галузі державного управління та споріднених галузях. Більш того, інтерактивне навчання має свої обмеження у першу чергу - щодо вартості на одного слухача. Відтак читання запропонованої спеціальної літератури, за можливості об'єднане з окремими лекціями та обмеженням числом дискусій у більших групах, вважається ефективним для передачі та пояснення основної інформації.

### 3.6.3. Матеріали Європейського Союзу

Важливо мати спеціальні документи ЄС та інші необхідні для передачі знань матеріали. Близько шести місяців резервується для перекладу, друку та розповсюдження таких матеріалів.



Рис. 1. Латвійська школа державного управління

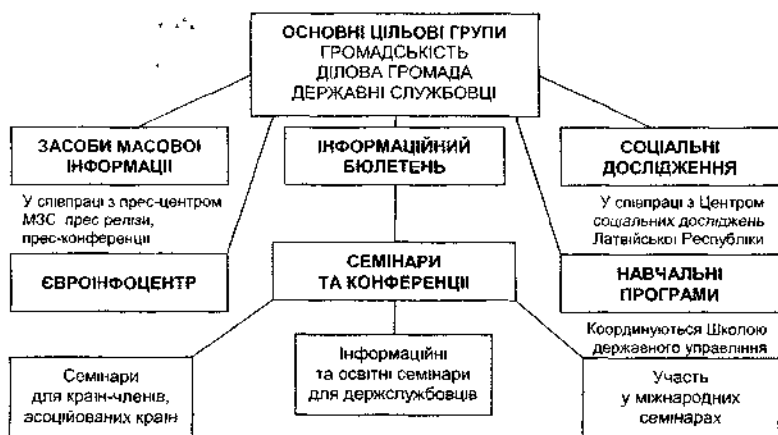


Рис. 2. Підготовка суспільства до інтеграції в Європейський Союз

## РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ Й ЛАТВІЙСЬКА ШКОЛА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Уперше після Другої Світової війни 6 червня 1993 р. в Латвії були проведені демократичні вибори, у результаті яких до влади прийшов демократичний уряд. Для координації та управління процесом реформи державного управління було створено нове Міністерство державної реформи. Реформи плануються як на державному, так і на місцевому рівнях. Міністр державної реформи є також і заступником Прем'єр-міністра, що підкреслює важливість реформ для Латвії. Головною метою цього міністерства є забезпечення максимальної результативності державного управління та спрямування державного управління на благо нації. Задля досягнення стабільності в державному управлінні необхідно відокремити політику від адміністрування. Міністр має представляти інтереси своєї політичної групи й відповідати за виконання обіцянок партії. Реформа державного управління ґрунтується на положенні про те, що політики повинні розробляти та керувати політикою, але за адміністративну роботу та втілення політичних рішень мають відповідати компетентні державні службовці.

Кабінет Міністрів 7 вересня 1993 р. прийняв постанову про створення двох незалежних юридичних осіб: Латвійської школи державного управління та Управління державної служби. Завданням цих підпорядкованих Міністерству державної реформи установ стало здійснення реформи державної служби.

"Закон про державну службу", яким керуються професійні державні службовці, був прийнятий 24 квітня 1994 р. Цей закон вимагає від державного службовця політичної нейтральності, що у свою чергу гарантує держслужбовцю роботу в урядових органах за будь-якої партії. Закон вимагає від держслужбовця постійного підвищення як теоретичної, так і практичної кваліфікації задля того, щоб не тільки утримуватись на відповідному професійному рівні, але й брати участь у всіх подальших подіях.

Статут Латвійської школи державного управління був прийнятий 24 травня 1994 р. Метою діяльності Школи є забезпечення процесу навчання високопрофесійних кандидатів на державну службу, а також організація атестації держслужбовців.

До основної програми входять загальні предмети, які необхідно вивчити державному службовцю будь-якого рівня та спеціалізації. Програми розроблялись під наглядом Латвійської школи державного управління групами фахівців, до яких входили провідні викладачі університетів та досвідчені практики.

Робота не була легкою, оскільки кожен мав власну думку щодо статусу держслужбовця, його завдання й цілі. Однак, щодо головної мети, усі згодні, що держслужбовець повинен слугувати нації, розумітися на економіці сучасної країни, уміти підтримувати добрі людські стосунки та використовувати сучасні методи документації. Саме ці вимоги зумовили вибір предметів, які викладаються державним службовцям у програмі навчання.

За приблизними підрахунками 10 тис. кандидатів на державну службу прийдуть до системи в перший рік і 17 тис. - протягом наступного року. Зараз Латвійська школа державного управління здійснює організаційну діяльність із підготовки навчального процесу для цих кандидатів.

Робочі групи викладачів, які визначали окремі предмети, що викладатимуться протягом перних двох років, розробили таку навчальну програму:

- основи менеджменту;
- основи комунікації: соціальна психологія та етика;
- основи офісного менеджменту;
- основи ринкової економіки;
- основи права;

- державне управління: організація місцевого врядування та вироблення політики;

- історія та громадянське право Латвії;
- інформатика.

Робочі групи готують програми підготовки й проводять семінари, на яких обговорюється їх зміст та методи навчання державних службовців. Наступним кроком стануть семінари під керівництвом консультантів із країн ЄС, які поділяться своїм досвідом навчання державних службовців.

Після ознайомлення з латвійськими програмами підготовки, фахівці з Данії, Ірландії та Нідерландів внесли свої пропозиції щодо вдосконалення цих програм та набуття практичних навичок викладання.

Із кожного предмета на допомогу слухачам розробляються навчальні матеріали. Державні службовці Латвії зможуть ознайомитись із найновішими закордонними матеріалами, що будуть перекладені й поділені на чотири тематичні блоки. Тривалість кожного блоку становить один тиждень або 40 академічних годин:

- основи менеджменту;
- офісний менеджмент;
- основи ринкової економіки;
- основи права та управління;
- історія та громадянське право Латвії;
- комунікація: соціальна психологія та етика;
- інформатика.

Держслужбовець має право на навчання протягом чотирьох тижнів кожні два роки або двох тижнів щорічно. Послідовність предметів вибирається самим державним службовцем, який оцінює власний рівень знань і йому не обов'язково відвідувати навчальні курси, якщо він вважає, що має достатньо знань для складання іспиту.

Державний службовець отримує право на навчання після того, як складе вступний іспит в управлінні державної служби й стане кандидатом на державну службу.

Навчання відбувається відповідно до затверджених навчальних програм у центрах, що відповідають вимогам Латвійської школи державного управління. Такі центри створюються в усіх латвійських університетах та інших навчальних закладах як державних, так і приватних.

Кандидат на державну службу може обрати два тематичні блоки в перший рік навчання і два інші - у другий. На додаток до обов'язкових предметів пропонується вивчення англійської мови.

Атестаційний державний іспит є обов'язковим для всіх кандидатів на державну службу після двох років навчання. Кандидати мають можливість готуватись до іспиту використовуючи навчальні матеріали, конспекти лекцій та переліки рекомендованої літератури з окремих предметів, які можна дістати в Латвійській школі державного управління або в кадрових департаментах міністерств і відомств.

# Португалія

*Руй Афонсо Лукаш,  
Національний інститут управління (НИУ),  
Осіраш, Португалія*

## 1. Вступ

Глобальний опис навчальних програм, розроблених у відповідь на процес інтеграції Португалії в ЄС є складним і дещо ризикованим завданням, оскільки ступінь достовірності картини залежить від зібраної інформації, яка дуже розпорошена. Ця нестача інформації піднімає певні питання щодо її доступності та можливості отримати кількісні дані.

Фактично і природно програми, які почали розроблятися на етапі підготовки до вступу країни до ЄС, стосувались широкого спектра національних та європейських установ - державних установ, університетів, компаній, пов'язаних зі специфічними галузями органів державної служби, кожна з яких грала роль, зумовлену власною сферою діяльності та інтересів, і в багатьох випадках не робила жодної спроби скоординувати свою діяльність з іншими. Відтак це не була ані з точки зору пропозицій, ані з точки зору попиту глобальна, централізована й скоординована програма, що ніяк не полегшує її оцінку.

Однак урядові та державні органи, які відповідали за інтеграцію Португалії в ЄС, із самого початку розуміли важливість навчальних програм як основного чинника успішної інтеграції. Були здійснені відповідні заходи для створення структур та програм, які б підходили широкому колу залучених осіб (новий персонал Співтовариства, керівники та співробітники державної служби, керівництво та працівники компаній).

Таким чином, ці нотатки зосереджені на спробі зробити перелік й аналіз тих програм, які були ініційовані урядовими органами й утілювались установами, що знаходяться під їх опікою, у зіставленні цих дій та стратегії нашої країни в галузі, що розглядається.

## 2. Португалія і Європа

Для Португалії інтеграція в ЄС представляла (в історичному, культурному, соціальному та економічному плані) значно більш драматичну перемену, ніж для більшості партнерів по Співтовариству.

Офіційно вступивши до ЄС у 1986 р., Португалія завершила тривалий період своєї історії, що розпочався 500 років тому, коли країна відправилась у велику морську одіссею завоювання нових континентів. По відкритті Бразилії і морського шляху до Індії наприкінці 15 сторіччя Португалія розпочала довгий період колонізації Африки, Південної Америки, Азії та Океанії, який завершився тільки в 1975 р., коли її останнім африканським колоніям (Анголі, Мозамбіку, Гвінеї, Островам Зеленого Мису, Сан-Томе й Принсіпі) була надана незалежність. Залишилась тільки територія Макао, яка за спільною угодою, була передана Китаю в 1999 р.

Протягом цього тривалого періоду історії Португалія жила, якщо можна так сказати, обернувшись спиною до Європи, до якої відносилась територіально, яка впливала на неї в різні способи, але з якою вона себе не ідентифікувала повною мірою. Торгівля з колоніями та з Бразилією (незалежна з 1822 р.) відігравала важливу роль в її економіці. Тенденція до еміграції до початку 60-х років була спрямована головним чином на африканські колонії та Бразилію і менше - на Венесуелу й Канаду. Відсторонене ставлення Португалії до решти європейського континенту було значною мірою викликане її географічним положенням на околиці континенту, з фізичним бар'єром у вигляді Іспанії, який відокремлював Португалію від Центральної Європи і слугував буфером у ті часи, коли зв'язок і транспорт не були такими швидкими та різноманітними.

На початку ХХ століття ще два чинники стали перешкодою на шляху до швидкої інтеграції Португалії в європейську родину:

- між 1926 та 1974 роками країна жила за диктаторського політичного режиму, протилежного демократичним системам інших європейських держав;

- колоніальна політика держави затьмарювала її міжнародне обличчя й посилювала її ізоляцію.

Першими значними кроками до тісніших зв'язків з іншими європейськими країнами стали участь у роботі Організації європейського співробітництва та розвитку (ОЕСД) і інтеграція в Європейську асоціацію вільної торгівлі (ЕФТА), в якій Португалія залишалась до приєднання до ЄС. Країна також приєдналась до більшості західноєвропейських країн у військовій галузі, вступивши до Організації північноатлантичного договору (НАТО).

Протягом 60-х років криза, яка особливо вразила сільську місцевість, спровокувала масову еміграцію до тих західноєвропейських країн, які переживали економічний підйом, але яким бракувало робочої сили, зокрема до Франції, Німеччини та Швейцарії.

Цей вступ призначений пояснити читачеві чому таке особливе значення має інтеграція в ЄС для португальців. Після зміни режиму і втрати колоніальної імперії інтеграція в ЄС означала щось більше, ніж це могло би бути для народів інших країн-членів. Це була зміна стратегічної позиції з далекосяжними економічними, соціальними та культурними наслідками.

Зрозуміло, чому Португалія мала особливі причини наголошувати на важливості зусиль, спрямованих на усвідомлення, інформування та навчальну підготовку протягом усього процесу європейської інтеграції.

### **3. Хронологія членства Португалії в ЄС**

Перший офіційний крок наближення Португалії до Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) був зроблений у 1972 р. підписанням договору про вільну торгівлю, який мав вступити в силу 1 липня 1977 р. Офіційна заява про членство була подана 28 березня 1977 р. Негайно по тому почались переговори, що тривали шість років.

Одночасно з Іспанією 12 червня 1985 р. був підписаний договір про членство Португалії в Співтоваристві. 1 січня 1986 р. членство цих двох країн стало фактом і організація стала Співтовариством дванадцяти, завершивши розширення на південь, що почалось у 1981 р. із вступом Греції, який змістив центр тяжіння, до цього розташований на півночі.

У 1986 р. Португалія вступила в особливий перехідний період (який все ще діє в деяких галузях), що передбачав особли-



ву увагу до 20 секторів і був спрямований на надання країні можливості адаптуватись до правил Співтовариства, подолати структурні недоліки і в загальному підготувати економіку до потрясінь, які викличе відкриття ринків.

## **4. Державна служба - модернізація і навчання**

Португальська державна служба сьогодні включає 16 міністерств (і Кабінет Міністрів), що відповідають за більше, ніж за 18 тис. різних служб. Існує 300 місцевих рад і два автономних регіони. У центральному апараті зайнято майже 600 тис. співробітників, а в місцевих органах - 100 тис.

Закони, що регулюють державну службу, ґрунтуються на французькій традиції і не представляють собою єдиного, інтегрованого й послідовного тексту, а є результатом нормативних текстів різного рівня (парламентські закони, урядові декрети, інструкції та адміністративні циркуляри), що мають різний термін дії.

Структура кар'єри та платні на державній службі знаходяться в царині Міністерства фінансів. За систему навчальної підготовки відповідає підпорядкований Прем'єр-міністру Держсекретар із питань адміністративної модернізації.

### **4.1. Система навчальної підготовки державних службовців**

До 1976 р. в галузі професійної підготовки державних службовців не існувало ніякої визначеної політики й не здійснювались ніякі серйозні кроки. Попри те, що всі уряди з 1974 р. оголошували реформи державного сектора як частину загальних зусиль з модернізації країни, ініціативи в цій галузі були розпорошені й не дотримувались ніякої скоординованої моделі.

Оскільки для проведення широкомасштабної навчальної підготовки не було визначено ніяких установ, заходи, що здійснювались, ґрунтувались на вузько відомчих підходах, як правило були спрямовані на задоволення оперативних потреб і характеризувались юридичною, регулятивною і "господарською" природою державної служби в той час. Нескоординоване навчання здійснювалось у більш ніж 100 невеликих відомчих

навчальних службах (які й досі існують, але з чітко визначеною допоміжною функцією в горизонтальних навчальних програмах і спеціалізацією у вертикальному навчанні).

Після того, як різні уряди намагались упровадити "адміністративну реформу указом" із дуже скромними результатами, стало зрозуміло, що бажаних структурних змін треба досягати в першу чергу через зміну ставлення, навичок і професійної кваліфікації персоналу. Таким чином, між 1976 та 1980 роками було створено три навчальні заклади для державної служби: Національний інститут управління (НІУ), Департамент навчання та підвищення професійної кваліфікації (ДНПК) і Навчальний центр місцевого врядування (НПЦМВ).

#### **4.2. Департамент навчання та підвищення професійної кваліфікації (ДНПК)**

Офіційно в 1976, а практично в 1978 р., у структурі Генерального управління державної служби (Міністерство фінансів) був створений навчальний відділ. Діяльність цього відділу була дуже загальною і горизонтальною, його цільовими групами були майже всі категорії державних службовців, з особливою увагою до адміністративного персоналу. У цьому відділі зараз працює 70 штатних співробітників і викладачів, а також 150 запрошених викладачів. У 1992 р., коли відділ переходив до структури Національного інституту управління (див. нижче), у ньому працювало тільки 30 штатних співробітників. Оскільки відділ структурно входив у головний директорат, який відповідає за штатну структуру й посади персоналу, його навчальні програми віддзеркалювали намагання координації з функціональним наповненням різних посад.

Зіткнувшись із тим, що значна частина найбільш досвідчених кадрів не має достатньої академічної підготовки (від чотирьох до шести років навчання), ДНПК розробив і протягом кількох років здійснював навчальну програму, спрямовану на доповнення академічної підготовки цих кадрів із тим, щоб надати їм можливість просуватись по службі та міняти кар'єру. Був період, коли йому довелось докласти значних зусиль до перепідготовки більше 50 тис. державних службовців, які повернулись у 1974/75 роках із колишніх африканських колоній. Але ці два види діяльності були пізніше припинені, останній -

оскільки мав тимчасовий характер, а попередній - оскільки на політичному рівні було визнано, що його мета вступає в протиріччя з пріоритетами "професійної підготовки", а також тому, що Міністерство освіти має структури й програми, що допомагають розв'язати проблему.

Протягом першого року поточні витрати ДНПК повністю покривалися з державного бюджету, що дозволяло вчити держслужбовців безкоштовно. Ця практика була припинена в 1985 р., частково тому, що Міністерство фінансів упровадило жорстку бюджетну політику, а також вважалось, що навчання повинно мати свою "ціну", хоча й скромну, і таким чином допомагати впровадженню критеріїв раціональності та результативності у відборі кадрів для навчання та виборі навчальних курсів. Але головним джерелом фінансування для ДНПК залишається держбюджет; державна служба почала сплачувати за навчання кадрів дещо більше, ніж поміркований податок.

Щороку ДНПК випускає в середньому 5 тис. слухачів (з понад 500 тис. державних службовців, що мають право на навчання), які відвідують курси середньою тривалістю 30 годин.

Ця навчальна установа була в 1991 р. переведена з Головного директорату державної служби (Мінфін) у підпорядкування Кабінету міністрів під патронатом Держсекретаря з адміністративної модернізації, а через рік була переведена до Національного інституту управління (НІУ), який мав таке ж саме підпорядкування.

ДНПК, хоча й не грає такої провідної ролі, як НІУ в процесі навчальної роботи, пов'язаної з інтеграцією до ЄС, був певною мірою залучений до цього. Між 1988 та 1991 роками він організував відкриті курси тривалістю 30 годин:

- "Європейське співтовариство: принципи, політика та фінансові інструменти" для керівників вищої ланки із загальною кількістю учасників - 120 (чотири курси);

- "Право Співтовариства" для керівників вищої ланки, 180 учасників (десять курсів);

- "Основи Європейського Співтовариства" для керівників середньої ланки та адміністративного персоналу, 200 учасників (десять курсів).

Крім того, при ДНПК постійно діють курси іноземних мов (англійської та французької) для персоналу верхньої ланки та адміністративних співробітників. Ці курси не були спеціально

приспособлені до процесу інтеграції в ЄС, але відповідають цій меті, оскільки вони спрямовані на вдосконалення комунікаційних умінь із двох основних мов, що використовуються в зустрічах, зв'язках та міжнародних переговорах.

У 1991 р. ДНПК брав участь у навчальному процесі підготовки Португалії до президентства в ЄС (протягом першої половини 1992 р.) Оскільки цьому процесу присвячений окремий розділ, у даному розділі лише зазначено, що ДНПК організував 15 курсів (більше 600 годин і 236 учасників). Ці курси були організовані на запит Головного управління з європейських справ (МЗС), яке відповідало за координацію підготовки до президентства Португалії в ЄС.

### **4.3. Навчальний центр місцевого врядування (НЦМВ)**

Новий демократичний уряд, що прийшов до влади в 1974 р., вніс значні зміни в розподіл юрисдикції та повноважень між різними секторами центральної, регіональної та місцевої адміністрації. Були створені два автономні регіони на архіпелагах Мадейра і Азори, що мають власні урядові структури. У материковій частині були створені чотири "регіони", де так і не була впроваджена децентралізація влади й дебати щодо підходів до цього питання точаться й досі між різними політичними партіями.

Що стосується 300 місцевих рад та майже 100 тис. співробітників, то, як зазначалось, за новою адміністративною системою вони отримали значно більший ступінь автономії, ніж той, що мали до 1974 р. Новий закон "Про місцеві фінанси" надав їм значно більшу фінансову та адміністративну свободу, але й вимагав більш ефективної діяльності на всіх рівнях. Відтак у влади на місцях виникла потреба в новій та спеціалізованій навчальній підготовці.

Особи, що були націлені на навчання на нових курсах, належали до двох категорій - обрані офіційні особи та найняті працівники. Обрані посадові особи (мери та члени рад) часто відбираються політичними партіями за ознаками, що не обов'язково пов'язані з їхніми управлінськими здібностями, тим більше, що в більшості невеличких провінційних рад важко знайти людей, які б відповідали цьому критерію. Співробітники про-

демонстрували недоліки, які не надто відрізняються від недоліків, типових для співробітників центрального апарату, незалежно від специфіки їхньої роботи в новій адміністративній структурі.

Намагаючись допомогти місцевим органам влади зробити якісний стрибок уперед в галузі кваліфікації керівників та персоналу, уряд у 1980 р. вирішив створити орган, який спеціалізувався б на навчальній, дослідницькій та консультативній діяльності, що отримав назву "Навчальний центр місцевого врядування" (НЦМВ) і був створений у Коїмбрі, центральному регіоні країни. У ньому працювало 38 штатних працівників, і через кілька років він залучав до роботи більше 300 зовнішніх співробітників. Цей орган підпорядкований центральному органу влади, хоча до його Генеральної ради входять представники місцевої влади та відповідних працівників. Розташований у Коїмбрі Центр працює активно по всій країні.

Щодо фінансування, взявши за точку відліку 1993 р., можна сказати що:

- за рахунок державного бюджету покривається вартість штатного персоналу та капітальних видатків, що складає 26% загальних видатків;

- Європейський Соціальний Фонд сплачує 65% видатків, фінансуючи більшість навчальних заходів;

- дев'ять відсотків складають власні доходи, отримані від різноманітних послуг, які надаються радам.

У 1992 р. збільшилось фінансування НЦМВ за рахунок Європейського Соціального Фонду, що дозволило скасувати плату за навчання на більшості навчальних курсів; раніше ця частина доходів формувалась за рахунок плати, яку вносили ради за навчання своїх представників.

Займаючись питаннями дослідницької роботи та технічної допомоги радам в юридичній галузі, а також питаннями міжнародного співробітництва переважно з португаломовними африканськими країнами, НЦМВ здійснює два основних види навчальної роботи: вступна навчальна підготовка й підвищення кваліфікації. Вступна навчальна підготовка складається з двох курсів:

- дворічний регулярний курс із місцевого врядування для адміністративного персоналу з проходженням практики;

- 120-годинний курс для технічних працівників вищої ланки.

На цих курсах розглядаються європейські питання. На першому - 20-ти годинний модуль "Організація португальської держави і Європейське Співтовариство", а на другому - триденний блок "Право Співтовариства".

Підвищення кваліфікації торкається широкого спектра тем, що стосуються діяльності місцевих органів влади й спрямоване на обраних офіційних осіб та співробітників. Протягом року більше 3 тис. осіб відвідують ці курси.

#### **4.4. Національний інститут управління (НІУ)**

НІУ, що є основним навчальним закладом державної служби, розглядається в кінці звіту, оскільки його діяльність має особливе значення взагалі і в галузі навчальної роботи з питань європейської інтеграції зокрема.

НІУ заснований у 1979 р. з глобальною метою "робити через навчальну, науково-дослідницьку та консультативну діяльність свій внесок у модернізацію державного, адміністративного та ділового секторів суспільства, розвивати спеціалізовану навчальну підготовку та здійснювати постійне підвищення кваліфікації керівників вищої ланки та менеджерів".

Ідея полягала у створенні такого закладу, який, будучи пов'язаний з вищими рівнями уряду, розвивав би стратегічні функції підтримки, консультацій, досліджень, аналізу та прогнозування державної політики поряд із наданням необхідної підготовки технічному персоналу й менеджерам, які спроможні у своїй діяльності на динамічний підхід до громадської служби й підвищення ефективності роботи. Передбачалось, що ця установа буде повністю політично незалежною й матиме інтегроване й глобальне бачення замість вузько галузевих підходів.

Прем'єр-міністр, задля того, щоб НІУ міг повною мірою виконувати свою місію, узяв на себе безпосередній контроль, який утримує й посьогодні, хоча патронат делегується різним членам Кабінету (зараз НІУ діє під патронатом Державного Секретаря з питань адміністративної модернізації). Але він повністю автономний у фінансовому, адміністративному, науковому та педагогічному сенсі.

Хоча від самого заснування НІУ активно займається науково-дослідною та консультаційною роботою, що відповідає його статуту, інститут завжди ставив на перше місце навчальну

діяльність. Протягом перших 12 років діяльності (1980-1991) навчальна робота була націлена на менеджерів та персонал вищої ланки. Вважалось, що ці групи мобілізують та надихають інших працівників, і очікувалось, що власним прикладом та ініціативою вони будуть сприяти втіленню політики уряду, спрямованої на модернізацію державного сектора. Робота в цій галузі є пріоритетом для 25 тис. (5% від усієї кількості) державних службовців. За п'ять років НГУ досяг щорічного рівня в 2 тис. слухачів, що беруть участь у навчальних курсах тривалістю від 20 до 500 годин (у середньому - 80).

У 1992 році уряд вирішив приєднати до НГУ інший навчальний заклад державної служби (вищевказаний ДНПК), націлений на роботу з адміністративним персоналом. Того року кількість слухачів НГУ збільшилась до 8 тис. Фінансування НГУ здійснювалось по-різному.

До 1992 р. майже 75 відсотків поточних витрат та інвестицій покривались за рахунок державного бюджету. Решта покривалась за рахунок власних доходів (плата за навчання, консультації, публікації тощо).

У цей період НГУ брав із державних служб плату за навчання, яка, хоча й була нижчою за плату, що брали приватні навчальні заклади, не дозволяла багатьом державним установам надсилати своїх співробітників на навчання через жорсткі бюджетні обмеження в державному секторі.

У 1992 р. державна служба розпочала програму фінансування навчальної підготовки. Ця програма отримала назву "Інтегрована програма навчання та модернізації державної служби" (PROFAP) і була підтримана фондами ЄС (Європейським Соціальним Фондом), що дозволило фінансувати регулярну програму НГУ (і НЦМВ) і скасувати плату за навчання державних службовців.

Що стосується поточних витрат, то з державного бюджету покриваються тільки витрати на утримання штатних співробітників (біля 50% від загальної суми видатків). Безпосередні оперативні витрати покривались на 35% із фондів Співтовариства, а на 15% - із власних доходів.

У 1992 р., коли НГУ поглинув ДНПК, останній узяв на себе горизонтальну підготовку всіх категорій державних службовців. У той же час він позбувся відповідальності за підготовку фахівців у галузі управління бізнесом. Це було зроблено з

прагматичних причин, оскільки протягом попередніх років державна промисловість значною мірою скоротилась у результаті приватизації державних підприємств.

За новою структурою НГУ тепер відповідає також за підготовку викладачів і методичну роботу. Ці функції повністю інтегровані в новий сектор: загальну підтримку галузевих навчальних служб різних міністерств (більше 100) та допомагають удосконалювати політику навчальної підготовки державних службовців.

Координацією діяльності НГУ та інших державних служб на вищому рівні займається Міжгалузева навчальна комісія - консультативний орган, до якого входять представники різних міністерств та більшості профспілок співробітників державної служби. НГУ складається з 6 факультетів та спеціалізованих центрів.

*Факультет державного управління* здійснює програми, націлені на озброєння традиційної державної служби прагматичними підходами сучасної науки управління в юридичному й економічному сенсі. Особлива увага надається темам, пов'язаним із програмами модернізації, а наголос робиться на покращанні якості послуг.

*Управління європейських справ* (стара назва - Відділ європейської інтеграції) зосереджується на інформаційній та освітній діяльності щодо політики та правил ЄС. Його метою є підготовка адміністративного механізму до взаємодії з установами Співтовариства, а персоналу - до захисту національних інтересів у цьому контексті.

*Факультет інформаційних систем і технологій*, самостійність якого обумовлена важливою роллю, що належить новим інформаційним технологіям у модернізації державної служби і яка вимагає спеціальних знань від управлінців, користувачів та фахівців.

*Лінгвістичний центр*, який має допомагати управлінням, співробітникам вищої ланки та іншим працівникам удосконалювати навички спілкування тими іноземними мовами, які найбільш широко використовуються в міжнародних зв'язках (ця потреба зростає в міру інтеграції Португалії в ЄС).

*Факультет навчання технічно-адміністративного персоналу* займається підготовкою адміністративних працівників.



*Факультет педагогіки та планування* відповідає за підготовку викладачів та методичну роботу.

Особливий характер НГУ в національному та міжнародному сенсі обумовлений наступними характерними рисами:

- невеликою та гнучкою структурою, що ґрунтується на обмеженій кількості керівного складу, який працює виключно над концепціями та організацією різних програм;

- різними зовнішніми експертами, які запрошуються згідно з високими вимогами до компетентності в різних національних та міжнародних органах (університети, державні органи, компанії, подібні інститути тощо);

- систематичним оцінюванням програм самими слухачами та організаціями-замовниками;

- співпрацею з широкою мережею національних та іноземних установ з метою обміну досвідом і знаннями в галузях своєї діяльності;

- інтенсивним розвитком співробітництва (у сфері навчальної роботи та технічної допомоги) з іншими країнами, у першу чергу з колишніми португальськими колоніями в Африці та територією Макао;

- гармонійним та взаємопов'язаним розвитком навчальної, наукової, консультативної та видавничої діяльності.

#### *Дослідження в галузі інтеграції*

НГУ від самого заснування активно працює у двох галузях європейської інтеграції:

- прогнозування та аналіз наслідків вступу Португалії до ЄС для економіки країни, особливо для сільського господарства й зовнішньої торгівлі;

- навчальна робота в юридичній, економічній, соціальній та політичній сферах, а також у галузі іноземних мов.

За навчальну роботу відповідає Навчальний і дослідницький відділ (НДВ), який почав інтенсивно працювати в 1983 р. Маючи обмежений штат технічних співробітників та дослідників, НДВ активно сприяє розвитку власних досліджень, а також упроваджує та координує проекти, в яких беруть участь різні установи (університети та інші національні й іноземні інститути, які мають відношення до питань, що аналізуються), і публікує остаточні звіти.

### *Навчальна підготовка з європейських питань*

Що стосується навчальної роботи, НГУ від самого заснування має у своїй структурі орган, який займається питаннями ЄС. Спочатку він називався Відділ європейської інтеграції, а пізніше - Управління європейських справ. Цей відділ розпочав навчальну діяльність у 1980 р.

Подібно до інших відділів НГУ та з функціональних причин, постійна структура цього відділу є маленькою. Його діяльність залежить від співпраці з викладачами, які запрошуюються відповідно до їхньої спеціалізації з різних закладів (університетів, органів Співтовариства, державної служби, навчальних та дослідницьких департаментів, компаній та подібних установ з інших країн).

Більшість курсів - відкриті, хоча в окремих випадках від курсів вимагається дотримання конкретних вимог міністерств та відомств. У додатку А перелічені курси, започатковані з 1980 р. Ці курси відвідували переважно співробітники вищої ланки та управлінці з державної служби, хоча регулярну участь у них також брали представники університетів, бізнесових асоціацій, профспілок, працівники установ Співтовариства та приватні громадяни. Щорічна кількість учасників у 1980 р. була 171, потім стабілізувалась на цифрі 400 з максимумом 486 у 1985 р. У 1993 та 1994 роках кількість учасників становила відповідно 367 та 436 осіб. У 1990 р. паралельно з регулярною програмою НГУ співпрацював з Міністерством сільського господарства над утіленням широкої програми з 77 курсів для 2066 слухачів.

Звичайно, програма розвивалась протягом кількох років паралельно не тільки з інтеграцією Португалії в ЄС, але й з еволюцією самого Співтовариства. Кожного року в програми включаються загальні теми ("Право Співтовариства", "Загальні аспекти європейської інтеграції", "Економіка Європи" тощо) та спеціальні або актуальні на даний момент курси. Останнім часом значно скоротився попит на загальні курси, що пояснюється наступними причинами:

- багато державних службовців вищої ланки вже прослухали такі курси;
- безпосередня участь багатьох представників керівної ланки в роботі комітетів, спеціальних груп, переговорах і про-

ектах Співтовариства надала їм можливість ознайомитись у достатній мірі з фундаментальними питаннями Співтовариства;

- уповільнився процес добору португальського персоналу до установ Співтовариства, що значно скоротило кількість осіб, для яких інвестиції в навчання пов'язані з отриманням посади в Брюсселі або Страсбурзі.

Попит на навчальну підготовку в цій галузі зараз зосереджується на нових темах, що у свою чергу вимагає нових умінь від менеджерів та керівників державних установ.

### *Вивчення іноземних мов*

Як зазначалось, до складу НІУ входить лінгвістичний центр, який пропонує менеджерам, керівникам та адміністративному персоналу широку програму навчальної підготовки з двох найбільш поширених на міжнародному рівні іноземних мов - англійської та французької.

Паралельно з курсами для початківців програма НІУ передбачає більш складні курси, націлені на осіб, які вже володіють основами знань з іноземної мови, але бажають удосконалити свої мовні навички в специфічній галузі.

Пропонується також курс для перекладачів із французької та англійської мов (тривалістю від 6 місяців до року), але через низький попит він викладається нерегулярно. Цей курс викладався двічі на запит Європейської Комісії.

## **5. Міжміністерська навчальна програма**

На навчальні програми НІУ та ДНПК у галузі європейських справ вплинула робота спеціальної групи, створеної урядом у 1984 р. для розробки національної навчальної програми персоналу, спрямованої на підготовку до запланованої інтеграції Португалії в Співтовариство.

### **5.1. Цілі робочої групи**

Робоча група була створена, щоб:

- інтенсифікувати існуючу в цій галузі навчальну підготовку;

- координувати зусилля в цій галузі заради досягнення більшої консолідації та економії;

- уникати нескоординованого повторення та розмивання міжнародних контактів великою кількістю державних органів, на які впливає інтеграція;

- сприяти спільним, взаємодоповнюючим та скоординованим зусиллям різних національних та міжнародних навчальних закладів;

- надати МЗС провідну роль у цій справі.

## **5.2. Специфічні цілі проекту**

Специфічними цілями проекту з розробки національної навчальної програми персоналу були:

- підготувати опис типу осіб, на яких вона націлена;

- визначити якісні вимоги до підготовки за кожним курсом;

- визначити кількісні вимоги з огляду на штати по кожному міністерству;

- описати методику та засоби викладання й зробити розрахунки вартості;

- визначити стратегію впровадження програми: пріоритети, етапи, дати, розвиток, необхідні фінансові та навчальні засоби й відповідні ресурси;

- запропонувати методику оцінки та моніторингу програми.

## **5.3. Співробітники, яких стосується ця програма**

На першому етапі були визначені категорії співробітників, яких стосується ця програма:

- працівники постійних представництв у Брюсселі;

- відповідальні за координацію та визначення позиції, яку Португалія повинна займати в різних заходах співтовариства;

- співробітники комітетів та робочих груп в органах Співтовариства;

- відповідальні за підготовку та перевірку інформації для міністерств та національних представників;

- особи, що претендують на посаду в секретаріатах органів Співтовариства;

- особи, що безпосередньо залучені до роботи Співтовариства та допоміжний персонал;

- відповідальні за розробку регіональної та місцевої політики;
- особи, які відповідають за загальне навчання;
- інші співробітники.

#### 5.4. Досягнення робочої групи

Група виконувала такі конкретні завдання:

- складання переліку комітетів та робочих груп, що діють у кожному генеральному директораті Європейської Комісії;
- визначення кількісних та якісних характеристик призначених до цих органів португальських представників (по кожному міністерству);
- характеристика освіти та досвіду, які цей персонал має;
- збирання інформації про моделі навчання, прийняті в координуючих та навчальних закладах більш досвідчених країн-членів та аналіз отриманих результатів;
- визначення навчальних курсів, що вже пропонуються португальськими та європейськими закладами, з особливою увагою до НІУ та ЄІДУ в Маастрихті;
- розробка навчального плану із визначенням необхідної фахової підготовки персоналу та освітнього розвитку;
- розробка дворічної програми розвитку;
- розробка детальних програм базових курсів, що мають стати зразком для навчальних закладів.

Перелік персоналу, який має пройти навчання за цією програмою включає 550-600 членів різних комітетів та робочих груп, 50 співробітників Постійного представництва в Брюсселі та 200 інших співробітників із різних міністерств, які виконують функції забезпечення діяльності національних представників. До цього числа не увійшли співробітники Комісії, які будуть залучені тільки частково.

Для виконання цієї програми були відібрані НІУ, ДНПК та ЄІДУ (Маастрихт). За левову частку програми відповідає НІУ.

Щодо фінансування, то на додаток до внесків уряду Португалії був зроблений запит про підтримку з боку Європейської Комісії та ОЕСР. За рахунок власного бюджету НІУ фінансував близько 30% прямих видатків на викладання курсів, за які він відповідав.

## 6. Підготовка до президентства Португалії в ЄС

Протягом першої половини 1992 р. Португалія головувала в раді Європейського Співтовариства. Саме в цей час Співтовариство переживало труднощі через створення Спільного ринку, перегляд політичних процедур та співпраці, вивчення результатів структурної політики, зміни в монетарній та економічній галузях і дискусії щодо розширення. Усе це значно ускладнювало виконання завдань президентства, які країна виконувала вперше. До цього процесу була залучена велика кількість керівних працівників, які мали широке коло відповідальності.

Так само, як і в період перед вступом (1984-1986), уряд створив робочу групу задля визначення груп, на які має бути націлене навчання, підготовки програм та координації їх втілення з навчальними установами. Знов-таки, робота цієї групи координувалась МЗС (Держсекретарем з питань європейської інтеграції) спільно з представниками Генерального директорату з питань Європейських співтовариств, Секретаріату з адміністративної модернізації, Генерального директорату державної служби та Національного інституту державного управління. Підсумковий звіт групи був поданий на розгляд Міжміністерської комісії з питань європейських співтовариств.

Оцінка потреб у навчанні значною мірою ґрунтувалась на анкеті, яку мали заповнити члени Міжміністерської комісії з питань європейських співтовариств. Вони це зробили як керівники департаментів, що відповідали за координацію питань Співтовариства в різних секторах державної служби.

Особи, на яких було націлене навчання, ділились на два рівні (перший з яких ділився на три групи) залежно від ступеня залучення їх до питань президентства, і для кожного з них був складений навчальний план. На основному рівні були виділені наступні групи:

-I-

- голови комітетів та груп при Раді;
- національні представники;
- голови груп європейської політичної співпраці;

-II-

державні службовці вищого рівня;  
персонал, що відповідає за координацію та нагляд за  
європейськими справами;  
помічники членів уряду;  
інший персонал МЗС;

-III-

технічний персонал, відповідальний за організацію зустрі-  
чей на вищому рівні;  
перекладачі-синхроністи;  
перекладачі текстів;  
старші секретарі та інший допоміжний персонал.

До другого рівня увійшли співробітники допоміжного  
рівня з органів державної служби, залучених до питань прези-  
дентства.

З огляду на те, що голови комітетів та груп були високо-  
кваліфікованими фахівцями з питань Співтовариства, добре  
ознайомленими з установами та процедурами, а також із секто-  
рами, за якими вони мали наглядати, запропоноване їм нав-  
чання було зосереджене саме на питаннях президентства та  
відповідальності за цю роботу. Таке навчання включало в себе  
розвиток навичок, необхідних їм для виконання цієї роботи,  
зокрема в керівних комітетах та робочих групах, управління  
справами Ради та підготовки проектів спільних рішень Спів-  
товариства.

Представники, як речники своєї національної делегації,  
мали працювати над поглибленням європейських аспектів своєї  
сфери відповідальності й мали бути добре обізнаними з відпо-  
відними питаннями, що виникали протягом президентства.  
Вважалось за необхідне розширити їхні знання процесу прий-  
няття рішень та інших процедур Співтовариства, а також мето-  
дики ведення переговорів, необхідної для досягнення спільної  
позиції Співтовариства. Було також необхідно ознайомити їх з  
інформаційними технологіями, необхідними для виконання  
роботи.

Навчання помічників членів уряду стосувалось потреб,  
що не дуже відрізнялись від попередніх груп. Технічні співробіт-  
ники, відповідальні за організацію засідань на вищому рівні,  
та старші секретарі й інший допоміжний персонал вимагали

підготовки, орієнтованої на їхні специфічні функції. Навчання іншого персоналу було більш різноманітним. При цьому кожен сектор служби обирав програми, що найкраще відповідали його функціям.

У додатку Б перелічені семінари та курси, запропоновані в контексті навчальної підготовки до президентства Португалії в Раді Європейських Співтовариств (перша половина 1992 р.).

Головними навчальними закладами, яким доручили втілення програми, були НІУ, ДНПК та ЄІДУ. Був також зроблений запит про участь інших європейських інститутів, що мають досвід подібної роботи. Особливо важливу роль у втіленні цієї програми зіграв ЄІДУ. За моніторинг і оцінку програми відповідав Генеральний директорат з питань Європейських Співтовариств (МЗС). Фінансування здійснювалось урядом Португалії та Європейською Комісією.

## **7. Роль університетів**

У багатьох португальських університетах протягом певного часу викладаються пов'язані з різними галузями спеціалізації магістерські та аспірантські курси з європейських справ, а також курси для студентів. Усі аспірантські курси в цій галузі отримують фінансову підтримку від європейських установ, або самої Європейської Комісії. Однак плата за навчання обов'язкова. Аспірантські курси тривають один рік, курси для магістрів - два роки, а курси для студентів - чотири роки.

У додатку В перелічені основні курси з європейських справ, що пропонують португальські університети.

## **8. Європейські бюро та Європейські центри документації**

В отриманні інформації про справи ЄС важлива роль належить двом типам установ:

- Євробюро або Бюро Співтовариства для обслуговування компаній;
- ЄЦД, або Європейські центри документації.

Робота Євробюро націлена головним чином на малі та середні компанії, яким вони надають інформацію та допомогу



з різних питань (правових, нормативних, технічних, соціальних аспектів торгівлі в межах Співтовариства; політики, допомоги та фінансових інструментів Співтовариства). У Португалії Євро-біуро розташовані головним чином у штаб-квартирах промислових асоціацій.

ЄЦД надають доступ громадськості та представникам академічних кіл до широкого спектра публікацій у формі документів або мікрофільмів. Вони здебільшого розташовані в університетських бібліотеках та інших навчальних закладах. У Португалії налічується 16 ЄЦД.

## **9. Заключне зауваження**

Зроблений опис включає найважливіші, на нашу думку, аспекти теми, хоча далеко не всі.

Ступінь детальності опису та глибини аналізу варіювався від розділу до розділу, більше уваги було надано моментам, що вважаються важливішими й потенційно цікавішими для тих, хто буде читати цей документ.

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (НІУ)  
(1980-1995)**

|   | Годин | Учасників |
|---|-------|-----------|
| 1   | 2     | 3         |
| <b>1980</b>   |       |           |
| Сільськогосподарська політика ЄЕС та португальське <i>c/g</i> (двічі) | 70    | 48        |
| Митна політика та вступ до ЄЕС  | 51    | 29        |
| Право Співтовариства  | 94    | 44        |
| Промислова політика та вступ до ЄЕС                                   | 40    | 50        |
| <b>1981</b>   |       |           |
| Енергетична політика ЄЕС та енергетична політика Португалії           | 18    | 10        |
| Страховання та Європейські Співтовариства                             | 30    | 48        |
| Право та політика конкуренції в Європейських Співтовариствах          | 30    | 22        |
| Зовнішні зв'язки Європейського Співтовариства                         | 30    | 35        |
| Банківська справа в контексті вступу Португалії до ЄЕС                | 18    | 56        |
| <b>1982</b>   |       |           |
| Регіональна політика ЄЕС та членство Португалії                       | 42    | 40        |
| Право та соціальна політика Європейських Співтовариств                | 40    | 29        |
| Транспортна політика ЄЕС та членство Португалії                       | 39    | 42        |
| <b>1983</b>   |       |           |
| Загальні аспекти європейської інтеграції (двічі)                      | 90    | 103       |
| Бюджетні та фінансові проблеми Європейських Співтовариств             | 45    | 24        |
| Транспортна політика ЄЕС та членство Португалії                       | 44    | 14        |
| Використання фінансових інструментів ЄЕС після вступу                 | 42    | 50        |
| Чотири головні свободи Спільного ринку                                | 57    | 46        |
| <b>1984</b>   |       |           |
| Реформа португальської фіскальної системи у зв'язку зі вступом до ЄЕС | 45    | 58        |
| Загальні аспекти європейської інтеграції (двічі)                      | 98    | 97        |
| Зайнятість та еміграція у зв'язку зі вступом Португалії до ЄЕС        | 53    | 31        |
| Промисловість Португалії та промислова політика ЄЕС                   | 36    | 21        |
| Економічна, монетарна та банківська політика ЄЕС                      | 42    | 25        |
| Огляд підготовки Португалією програм регіонального розвитку           | 30    | 63        |
| <b>1985</b>   |       |           |
| Підготовка програм регіонального розвитку                             | 30    | 67        |
| Загальні аспекти європейської інтеграції (двічі)                      | 98    | 102       |
| Державна допомога компаніям: правила Співтовариства                   | 30    | 38        |
| Португальська сільськогосподарська та харчова галузь та вступ до ЄЕС  | 33    | 39        |
| Судові процедури Співтовариства                                       | 30    | 49        |
| Гармонізація фіскальної політики ЄЕС та введення ПДВ в Португалії     | 33    | 27        |
| Право та політика конкуренції в ЄЕС                                   | 30    | 32        |
| Вступ до Європейських Співтовариств                                   | 51    | 7         |
| FEOGA-орієнтація  | 18    | 56        |
| Підготовка програм регіонального розвитку                             | 30    | 67        |

Продовження додатку А

| 1  | 2  | 3  |
|--|----|----|
| <b>1986</b>  |    |    |
| Європейська економіка (двічі)  | 70 | 66 |
| Фінансування сільськогосподарських структур і доступ до FEOGA  | 30 | 51 |
| Право Співтовариства   | 63 | 46 |
| Доступ до фондів ЄЕС   | 54 | 54 |
| Португальська промисловість і вільний обіг товарів протягом перехідного періоду  | 18 | 14 |
| Функціонування сільськогосподарських ринків у Португалії після вступу  | 24 | 27 |
| Техніка ведення міжнародних переговорів  | 27 | 19 |
| Як працює Європейська Комісія  | 24 | 64 |
| Судові процедури Співтовариства  | 28 | 52 |
| <b>1987</b>  |    |    |
| Європейська економіка (двічі)  | 60 | 27 |
| Право Співтовариства   | 54 | 53 |
| Європейський інвестиційний банк і підтримка інвестицій у Португалії  | 27 | 38 |
| Доступ до фондів ЄЕС - принцип координації трьох фондів  | 60 | 52 |
| Галузі сільськогосподарського виробництва та харчової промисловості Португалії та Іспанії в ЄЕС                              | 30 | 30 |
| Підготовка програм регіонального розвитку  | 30 | 63 |
| Політика співпраці ЄЕС та економічні агенти Португалії   | 57 | 23 |
| Аналіз конкурентної спроможності португальського сільського господарства в контексті спільного сільськогосподарського ринку  | 30 | 23 |
| Техніка ведення міжнародних переговорів та захист власних інтересів у Співтоваристві   | 33 | 14 |
| Аналіз сільськогосподарських інвестицій у контексті Спільної сільськогосподарської політики (двічі)                          | 30 | 73 |
| Судові процедури Співтовариства  | 30 | 60 |
| <b>1988</b>  |    |    |
| Право Співтовариства   | 51 | 54 |
| Європейська економіка  | 60 | 33 |
| Правові аспекти міжнародної торгівлі   | 30 | 21 |
| Португальська та Іспанська промисловість у ЄЕС   | 30 | 16 |
| Техніка ведення переговорів у Співтоваристві   | 30 | 14 |
| Великі європейські проекти   | 30 | 24 |
| Аналіз конкурентної спроможності португальського сільського господарства в контексті спільної сільськогосподарської політики | 24 | 38 |
| Контекст судових процедур Співтовариства у зв'язку із спільним сільськогосподарським ринком (двічі)                          | 30 | 77 |
| <b>1989</b>  |    |    |
| Оцінка та моніторинг програм Співтовариства  | 30 | 46 |
| Європейська економіка  | 60 | 26 |
| Екологічна політика в ЄЕС  | 30 | 63 |
| Право Співтовариства   | 60 | 30 |
| Роль PEDIP у стратегії розвитку  | 18 | 36 |
| Європейські перспективи в міжнародній конкуренції  | 30 | 20 |
| Великі європейські проекти   | 30 | 21 |
| Європейська фіскальна система  | 24 | 30 |
| Техніка ведення переговорів у Співтоваристві   | 30 | 17 |
| Аналіз сільськогосподарських інвестицій у контексті Спільної сільськогосподарської політики                                  | 24 | 30 |
| Судові процедури Співтовариства  | 36 | 37 |
| Доступ до фондів ЄЕС   | 69 | 27 |

| 1  | 2  | 3  |
|--|----|----|
| <b>1990</b>  |    |    |
| Акт про єдину Європу   | 24 | 38 |
| Доступ до фондів ЄЕС - ESF   | 24 | 39 |
| Доступ до фондів ЄЕС - FEDER   | 21 | 42 |
| Доступ до фондів ЄЕС - FEOGA   | 24 | 29 |
| Європейська економіка  | 60 | 19 |
| Оцінка та моніторинг програм Співтовариства                            | 27 | 37 |
| Право Співтовариства   | 60 | 22 |
| Екологічна політика в ЄЕС  | 27 | 28 |
| Науково-дослідні програми Португалії та Співтовариства                 | 30 | 12 |
| <b>1991</b>  |    |    |
| Європейська економіка  | 60 | 15 |
| Право Співтовариства   | 54 | 31 |
| Акт про єдину Європу   | 24 | 40 |
| Техніка ведення переговорів у Співтоваристві (двічі)                   | 27 | 54 |
| Сільське господарство Португалії та ГУТТ і реформи ССП                 | 27 | 24 |
| Судові процедури Співтовариства  | 27 | 36 |
| Державні ринки в ЄЕС   | 24 | 45 |
| <b>1992</b>  |    |    |
| Європейський політичний союз - громадянство Співтовариства             | 12 | 39 |
| Конкурентне право  | 27 | 18 |
| Право Співтовариства   | 54 | 15 |
| Сільське господарство Португалії та ГУТТ і реформи ССП                 | 27 | 18 |
| Північна Африка - політичний пріоритет для Європи                      | 12 | 24 |
| Європейська система непрямих податків у контексті Спільного ринку      | 30 | 12 |
| Судові процедури Співтовариства  | 30 | 26 |
| ЄС - наслідки Маастрихтського договору                                 | 27 | 26 |
| Банківські системи в ЄЕС   | 30 | 17 |
| <b>1993</b>  |    |    |
| Право Співтовариства   | 54 | 24 |
| Права споживача  | 27 | 19 |
| Нова ССП та її наслідки  | 27 | 30 |
| Нові перспективи промислової власності                                 | 27 | 17 |
| Економічна співпраця Португалії з країнами Африки джерела фінансування | 27 | 19 |
| Захист фінансових інтересів у Співтоваристві                           | 12 | 37 |
| Європейське корпоративне право   | 27 | 22 |
| Юриспруденція Співтовариства деякі португальські справи                | 12 | 27 |
| Транс'європейська мережа   | 24 | 31 |
| Нова ССП та її наслідки  | 27 | 33 |
| Судові процедури Співтовариства  | 27 | 47 |
| ЄС - Маастрихтський договір  | 27 | 61 |

## Закінчення додатку А

| 1   | 2  | 3   |
|---|----|-----|
| <b>1994</b>   |    |     |
| Право співтовариства  | 51 | 29  |
| Пакет Делора II: майбутнє фінансування ЄС, перегляд структурних фондів        | 35 | 50  |
| Вільний рух людей і Спільний ринок  | 30 | 35  |
| Державні контракти в Європейських Співтовариствах                             | 27 | 40  |
| Фіскальна система та Спільний ринок   | 18 | 39  |
| Вплив процесів європейської інтеграції на португальську економіку             | 35 | 38  |
| Нова ССП та її наслідки   | 27 | 32  |
| Політика співпраці Європейського Співтовариства                               | 27 | 30  |
| ЄС - Маастрихтський договір (двічі)   | 27 | 101 |
| Судові процедури Співтовариства   | 27 | 45  |
| Процес прийняття рішень на рівні Співтовариства                               | 27 | 40  |
| Державні контракти в Європейських Співтовариствах                             | 27 | 40  |
| Нова ССП та її наслідки   | 27 | 37  |
| Торівля та "Уругвайський раунд"   | 12 | 38  |
| Юриспруденція Співтовариства: деякі португальські справи                      | 12 | 42  |
| <b>1995</b>   |    |     |
| Право співтовариства  | 54 |     |
| Португальська промисловість та промислова політика в контексті Співтовариства | 27 |     |
| Вплив на португальську економіку процесів європейської інтеграції             | 35 |     |
| Свобода руху людей - від Спільного ринку до ЄС                                | 30 |     |
| Система державних контрактів у праві Співтовариства                           | 27 |     |
| Споживчі контракти: захист споживачів на європейському просторі               | 30 |     |
| Нова ССП та португальське сільське господарство                               | 27 |     |
| Політика європейської співпраці   | 27 |     |
| Право на соціальний захист у Європейському Співтоваристві                     | 30 |     |
| ЄС - Маастрихтський договір   | 27 |     |
| Судові процедури Співтовариства   | 27 |     |
| Юриспруденція Співтовариства: деякі португальські справи                      | 12 |     |

**ПІДГОТОВКА ДО ПРЕЗИДЕНТСТВА В РАДІ ЄС (1992)  
СЕМІНАРИ ТА КУРСИ**

**Семінари**

Галузева політика Співтовариства

- Державна служба й президентство в Раді комітетів.

**Курси**

Техніка ведення переговорів і процес прийняття рішень за умов президентства в Раді міністрів Співтовариства

- Техніка ведення переговорів і процес прийняття рішень за умов президентства в європейській політичній співпраці

Техніка ведення переговорів і процес прийняття рішень у Співтоваристві

Президентство та іноземне представництво в Європейських Співтовариствах

Європейське Співтовариство та іноземне представництво

Техніка усного спілкування та ораторське мистецтво

Інститути Співтовариств та головування

Вступ до Європейських Співтовариств

Доступ до баз даних Співтовариства

Організація зустрічей на високому рівні

Інформаційні системи прийняття рішень.

## **УНІВЕРСИТЕТСЬКІ КУРСИ З ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПИТАНЬ**

### **Університет Коїмбра**

#### *Юридичний факультет:*

- магістерська програма з європейської інтеграції;
- курс з європейських досліджень (аспірантський);
- літні семінари з європейської тематики.

*Економічний факультет:* магістерські та аспірантські програми з європейської економіки.

### **Університет Евора**

Аспірантська програма з державного управління та регіонального розвитку в контексті європейської інтеграції.

### **Університет Мінхо (школа економіки та менеджменту)**

Магістерська програма з європейських досліджень (економічні та соціальні дослідження, політичні та правові дослідження).

### **Лісабонський університет (юридичний факультет)**

Магістерський ступінь з права співтовариства.  
Аспірантура з європейських досліджень.

### **Лісабонський технічний університет (Інститут економіки та менеджменту)**

Аспірантура з європейських досліджень.

### **Католицький університет (Центр європейських досліджень)**

Аспірантура з європейських досліджень.

### **Сучасний університет**

Курс з європейських досліджень для студентів (4 роки).

**N.B.** Слід зазначити, що аспірантуру з європейських досліджень у Католицькому університеті з 1980 по 1995 роки відвідало більше 1,3 тис. слухачів, а аспірантуру з європейських досліджень при юридичному факультеті Лісабонського університету з 1986 по 1995 р. закінчило 336 слухачів.

# Швеція

**Бйорн Бекман,**  
Форум Європа,  
Центральне бюро урядових служб,  
Стокгольм, Швеція

## 1. Вступ

Із вступом країни до ЄС у шведській політичній та адміністративній системі відбулися кардинальні зміни. Але вони були поетапні. Перший крок був здійснений у зв'язку з підписанням угоди про Європейську економічну зону (ЄЕЗ) між Європейською асоціацією вільної торгівлі (ЄАВТ) та ЄС. Другий крок був пов'язаний із членством у ЄС. Паралельно з розвитком європейської інтеграції, завдяки загальній глобалізації політики та управління, у 80-ті роки відбулася інтернаціоналізація державного управління.

### 1.1. Загальна структура державного управління та його навчальні системи

Шведська структура державного управління є унікальною. Очолює її уряд, якому допомагають міністерства, що за міжнародними стандартами є досить невеликими. Головним завданням міністерств до сьогодні залишається підготовка урядових питань для розгляду шведським парламентом, Риксдагом (шведською мовою - *Riksdag*). Державні органи влади, відомства та ради самостійно відповідають за впровадження рішень парламенту та уряду. Відтак вони безпосередньо не підзвітні керівникам відповідних міністерств. Конституція визначає стосунки між парламентом, урядом і державними органами влади. За конституцією всі державні та муніципальні органи, за винятком парламенту, та відповідальні за прийняття рішень муніципальні органи є органами державної влади. Те ж саме стосується уряду та судів.

У межах шведського державного управління за професійну підготовку відповідає кожен орган влади або відомство.



Таким чином, кожне відомство організовує власний навчальний підрозділ та власну навчальну програму. До 1992 р. спеціальна установа - Шведський інститут державного управління - координувала всю цю діяльність. Після закриття інституту в 1992 р. посилилась індивідуальна відповідальність кожного відомства за навчання. Однак інші відомства посилили свою роль у професійній підготовці. Національна агенція урядових роботодавців відповідає за професійну підготовку з точки зору роботодавця. З огляду на зміни, роль підтримки модернізації державного управління належить Фонду оновлення управління (шведською мовою - *Fornyelsefonden*). З урядової точки зору Міністерство фінансів відповідає за адміністративну політику, добір та професійне навчання генеральних директорів, які у Швеції очолюють відомства і є вищими посадовими особами державної адміністрації. Отже, для характеристики шведського професійного навчання найкраще підходить термін "розподілене", а розподіл дає можливість приватним навчальним закладам відігравати важливу роль у навчанні державних службовців. Останнім часом усе більша роль у різних навчальних програмах належить університетам.

Є серйозні причини вважати, що основні риси шведської моделі державного управління зберігатимуться у світлі зростаючої інтернаціоналізації. Однак значні зміни будуть внесені в межах структури.

Загальна структура шведського державного управління представлена в таблицях 1, 2.

## **1.2. Зміни, внесені у зв'язку зі вступом до Європейського Союзу**

### **1.2.1. Інтернаціоналізація**

Інтернаціоналізація буде мати серйозні наслідки для шведського державного управління. Завдяки європейській інтеграції та глобалізації політики до уряду й державної влади висувуються нові вимоги.

У 1992 р. уряд в наступний спосіб формулював свою точку зору: "Процес інтеграції матиме важливі наслідки для роботи ряду органів державної влади. Будуть зачеплені сегменти державного управління, його структури, організації, планових та бюджетних циклів, а також експертний рівень.

Деякі відомства можуть зазнати фундаментальних змін у своїй організації та ролі.”

Інтернаціоналізація відіграє все більшу роль у шведському суспільстві. Широки контакти через державні кордони створюють ситуацію міжнародної залежності нації. У невеликих, орієнтованих на експорт країнах (як Швеція) ця залежність особливо відчутна.

Національні та міжнародні підходи все більше пересікаються в процесах прийняття політичних та економічних рішень, а також у державному управлінні. Таким чином, у Швеції економічні та політичні питання тісно пов'язані з міжнародними умовами. Інтернаціоналізація все більше інтегрується в політику та роботу державного управління. Межі між національними та міжнародними питаннями дедалі більше розмиваються. Відтак для країни вкрай важливо узгоджено розглядати національні та міжнародні аспекти. Європейська інтеграція, а також зміни, викликані інтенсифікацією існуючої міжнародної співпраці, матимуть наслідки для державного управління Швеції.

Швеція є членом більшої кількості міжнародних організацій, ніж будь-яка інша країна у світі. Ця участь швидко розширюється протягом останніх років. У 1992 р. Швеція була зареєстрована як член 2503 загальних міжнародних організацій, міждержавних організацій та НУО. Якщо до цього додати членство в “інших організаціях”, то в 1992 р. Швеція займала десяте місце в міжнародному рейтингу, беручи участь у роботі 3754 організацій.

Як приклад інтернаціоналізації державного управління можна зазначити, що в 1992 р. Швеція за санкцією уряду була членом 91 загальної міжнародної організації. Для порівняння зазначимо, що Франція бере участь у роботі 88, США - 66 таких організацій.

Ще одним аспектом інтернаціоналізації є укладання угод з іншими країнами та міжнародними організаціями. Під угодами розуміються контракти, звіти, конвенції, декларації тощо. Угоди підписуються політичними представниками уряду або державними службовцями міністерств. Часто угоди підписуються безпосередньо між міністерством, що представляє Швецію, та іншою країною або міжнародною організацією без участі МЗС. Це є природним наслідком інтернаціоналізації, коли за

міжнародні питання відповідає те ж міністерство, яке займається цими питаннями на національному рівні.

Багато відомств мають широкі міжнародні контакти, що виходять за межі спеціальних урядових завдань. У своїй рутинній роботі вони можуть вступати в різні угоди з іноземними партнерами. Особливою формою міжнародної взаємодії стала міжнародна діяльність регіональних та муніципальних органів влади.

Із підписанням угоди про Європейську економічну зону (ЄЕЗ) та вступом до ЄС європейська інтеграція стала головною темою дебатів у сфері інтернаціоналізації в Швеції. Інколи це питання відсуває такі міжнародні справи, як співробітництво та допомога країнам, що розвиваються, і стосунки з Північною Америкою та Південно-Східною Азією на другий план. Скандинавська співпраця також частково розглядається в новому світлі.

Підготовка до угоди ЄЕЗ та вступу до ЄС, яка велася протягом кількох останніх років (див. нижче), висвітлила інтернаціоналізацію в найширшому її сенсі. Робота стосується надзвичайно широкого кола питань і спрямована на нормативні системи та форми роботи в багатьох галузях.

Для вивчення впливу на державне управління Швеції і підготовки пропозицій навесні 1992 р. Міністерство фінансів започаткувало "Проект інтернаціоналізації". Першим завданням цього проекту був аналіз специфічних вимог, які ставить інтернаціоналізація до переорієнтації роботи уряду та органів державної влади. Пізніше завдання змінилось, і робочу групу попросили проаналізувати наслідки вступу до ЄС.

### **1.2.2. Проект інтернаціоналізації**

Висновки "Проекту інтернаціоналізації" були поділені на три розділи: міністерства, урядовий контроль за відомствами, інтернаціоналізація відомств.

#### ***Міністерства: рекомендації***

Шанси Швеції успішно відстоювати свою позицію на міжнародному рівні значною мірою залежать від її спроможності діяти в координований та послідовний спосіб. Основою цього є чітка політична стратегія і чіткі пріоритети щодо суті питань та розподілу відповідальності. Державна служба має

діяти на основі спільних цілей та інструкцій щодо підходу до питань у міжнародному контексті, зокрема в контексті ЄС. Швеція повинна мати єдиний голос, що ґрунтується на послідовній стратегії, незалежно від того, хто представляє державне управління. Міністерства й відомства добре усвідомлюють необхідність спільних дій.

Роль уряду як лідера державного управління в міжнародному контексті не так чітко зрозуміла, як на національному рівні прийняття рішень і контролю за діяльністю державної служби. Протягом кількох останніх років відомства мають значно більше свободи незалежно діяти на міжнародній арені. Існує нагальна необхідність у стратегії контролю та управління міжнародною діяльністю державної служби. Таким чином, уряду треба зробити свої інструменти контролю більш жорсткими та чітко визначити межу між компетенцією уряду й компетенцією урядового відомства. Це означає, що ціль та напрям інтернаціоналізації мають бути визначені точніше й залежно від цього мають спрямовуватись необхідні ресурси.

Друга рекомендація полягає в тому, що міністерства повинні мати чітко визначену відповідальність за політичну та економічну координацію поточних переговорів. Дослідження процесу прийняття рішень в ЄС продемонстрували важливість скоординованих національних дій. Ряд країн-членів ЄС продовжує працювати над координацією дій своїх державних служб. Ті країни-члени, які досягли найбільших успіхів у координації дій державної служби, отримали очевидні переваги в процесі переговорів та прийняття рішень. Членство Швеції в ЄС та зростаюча інтернаціоналізація викликали необхідність координації та встановлення пріоритетів позицій країни на міжнародних форумах. Чим складнішими й далекосяжнішими стають міжнародні зв'язки Швеції, тим більшою є потреба в уніфікованому національному підході.

Робоча група дійшла висновку, що на практиці відповідальність за міжнародну співпрацю Швеції розподілена між низкою різних міністерств і відомств. Це розмивання відповідальності особливо очевидно в трьох галузях: співпраці з країнами Центральної та Східної Європи (особливо, з державами Балтії); друга - втілення угоди ЄЕЗ; третя - приєднання до ЄС, оскільки всі міністерства й велика кількість відомств брали безпосередню участь у роботі комітетів, робочих груп тощо.

У міністерствах були визначені три різні типи координації.

1. Координація міжнародних переговорів та дій Швеції на різних міжнародних форумах.

2. Координація економічних наслідків для національного бюджету в результаті дій Швеції та економічних наслідків рішень, прийнятих на міжнародному рівні.

3. Політична координація, тобто чітке визначення "важливих для Швеції областей" та розміщення ресурсів серед міністерств.

Рекомендація була такою: необхідно розглянути питання розподілу відповідальності за координацію між міністерствами в такий спосіб, щоб відповідальність була визначена й раціонально розподілена між Канцелярією Прем'єр-міністра, Міністерством закордонних справ, Міністерством фінансів та іншими міністерствами. Треба чітко визначити відповідальних за координацію співпраці з ЄС та іншими важливими міжнародними організаціями, започаткувати координуючу функцію. Міністерство повинно регулярно звітувати про цілі, ресурси та пріоритети свого залучення в справі ЄС та інших міжнародних організацій. У звіт треба включати інформацію про міжнародну діяльність органів державної служби в галузі, за яку відповідає міністерство. У такий спосіб уряд отримує інформацію для визначення пріоритетів і координації міжнародної діяльності.

#### ***Міністерства: втілення***

Слід зазначити, що рекомендації робочої групи поступово втілюються кожним органом, який за це відповідає. Однак певні заходи з виконання завдання європеїзації шведського державного управління вже здійснені.

У парламенті (Riksdag) створений спеціальний комітет. На рішення Швеції вплинув досвід Данії, чий парламент (Folketing) грає важливу роль у процесі прийняття рішень ЄС. Задля посилення ролі Риксдагу комітет ЄС отримує інформацію про точку зору Швеції та мандати на ведення переговорів у Раді. Такі консультації відбуваються перед засіданнями Ради. Більш того, є наміри залучити до процесу прийняття рішень спеціальні комітети Риксдагу. Таким чином, уряд презентує Риксдагу свою політику в спеціальних звітах. Одним із прикладів є звіт уряду про політику ЄС у галузі охорони довкілля.

Міністр зовнішньої торгівлі та європейських справ головує в консультативному органі з питань ЄС, у роботі якого беруть участь зацікавлені організації. Метою консультацій є обговорення з різних точок зору політики ЄС та її наслідків для Швеції, а також інформування уряду про позиції цих організацій із питань, що розглядаються в ЄС.

Організаційні реформи відбулися й у міністерствах. Задля сприяння координації політики, уряд створив спеціальну делегацію при ЄС, в якій беруть участь заступники Державних секретарів з міністерств, які в більшому обсязі залучені до питань ЄС. Вони повинні гарантувати політичну координацію цієї діяльності. Делегацію очолює заступник Державного секретаря з Міністерства зовнішньої торгівлі та європейських справ. Роботу делегації при ЄС забезпечує спеціальний секретаріат (Секретаріат ЄС), який займається щоденними питаннями в галузі європейських справ і відповідає за підготовку рішень Ради та координацію дій уряду щодо Брюсселя. Крім того секретаріат відповідає за надання рекомендацій представництву Швеції в Брюсселі щодо мандата на ведення переговорів у Комітеті представників (COREPER) тощо.

Кожне міністерство розбудувало або розбудовує систему координаторів із питань ЄС. Організаційні схеми можуть відрізнятись, але членство в ЄС вимагає спеціальної функції та спеціального персоналу для координації цих питань у кожному міністерстві.

Вважалось також за необхідне створити спеціальну групу для добору шведських громадян до системи ЄС. Така спеціальна група була створена після референдуму.

У міністерствах була створена інша спеціальна група або проєкт, який отримав назву "Форум Європа". Його завданням стало підвищення професіоналізму державних службовців у європейських справах.

### *Урядовий контроль за відомствами: рекомендації*

Щоб бути ефективною шведська модель державного управління, за якою відомства мають великий ступінь незалежності від міністерств, вимагає чіткого контролю за відомствами та швидкої системи звітування уряду про їх роботу в міжнародних органах. Ці вимоги стали ще важливішими в міру входження в ЄС. Такий контроль вимагає чіткого визначення урядом

меж та мандатів відомств і державних службовців, які представляють Швецію на міжнародному рівні.

Необхідно вдосконалити діалог з міжнародних питань між міністерствами та відомствами. Кожне міністерство має переглянути форми такого діалогу.

Необхідно переглянути вимоги до інформації при поданні заявок на гранти, а також для спеціальних і щорічних звітів. Метою перегляду має стати з одного боку інформація, яку міністерства вимагають від відомств, а з другого - надання чітких директив органам влади щодо необхідної інформації.

### ***Урядовий контроль за відомствами: втілення***

Після вступу до ЄС необхідно зберегти шведську модель розподілу адміністративних повноважень. Але оскільки справи ЄС визначаються як міжнародні, остаточне рішення має приймати уряд. Таким чином, міністерства створюють ряд робочих груп, в яких беруть участь відомства з сектора відповідальності міністерства. Ще не прийняте рішення про формальну структуру. Кожне міністерство створює робочі групи відповідно до власної структури. Але вже можна сказати, що побудована для переговорів з ЄЕЗ та вступу до ЄС структура використовується для нової цілі: контролю за відомствами в питаннях ЄС.

Збільшився потік інформації між міністерствами та їх відомствами. Але інформаційна система та контроль за відомствами функціонують за принципом "коли це потрібно". Сьогодні Міністерство фінансів починає вивчення фактів, необхідних для розгляду змін у робочих процедурах та відповідних змін в організаційній структурі.

### ***Інтернаціоналізація відомств: рекомендації***

Робоча група зробила ряд спостережень з інтернаціоналізації відомств.

Європейська інтеграція є головною силою, що впливає на відомства. Але в більшості випадків неможливо на основі письмових документів проаналізувати, як міжнародна діяльність впливає на роботу відомств. Більше того, небагато відомств звітують про вимоги до експертних знань, що ставляться інтернаціоналізацією або про те, що вони представляють Швецію на міжнародній арені.

Щоб уряд міг визначити чіткі директиви та пріоритети щодо міжнародної діяльності та роботи в ЄС, відомства повинні вказати на міжнародні органи та робочі групи, з якими вони мають співпрацювати. Відомства знають які міжнародні органи займаються питаннями їх компетенції, але картина діяльності в різних підпорядкованих органах та робочих групах не така чітка. Відтак відомства повинні визначити, яка діяльність стосується їхньої галузі. За точку відліку в цьому треба взяти роботу відомства на національному рівні й розглянути її в міжнародній перспективі.

З метою такої оцінки нагляд уряду за поточною діяльністю був визначений наступним чином: відомство має бути поінформоване про міжнародні заходи й брати участь там, де доцільно, з метою збирання основної інформації щодо дотримання шведських інтересів і захисту пріоритетів.

Міжнародна діяльність дає відомствам доступ до мереж, що дає можливість вчасно обговорювати інформацію, а також впливати на вибір та формулювання дискусійних питань і пропозицій. Це важливо як для сприяння шведській політиці на міжнародній арені, так і для виконання відомством його національного завдання. Відомства вважають, що для виконання цих завдань необхідно збільшити виділені на міжнародну діяльність ресурси. Робоча група поділяє цю думку, особливо з огляду на членство в ЄС.

Відомства мають вивчити способи обробки інформації. Це важливо для спроможності уряду підтримувати єдину шведську позицію в міжнародному середовищі. Ця спроможність повною мірою залежить від того, як відомства спілкуються та координують свою діяльність між собою. Необхідно чітко визначити, хто в організації відповідає за координацію дій у різних міжнародних органах із зацікавленими сторонами.

Щоб проаналізувати чого вимагає посилення інтернаціоналізації, кожне відомство має проаналізувати вимоги, які міжнародна діяльність вже висунула до організації, зокрема до експертних знань.

### *Інтернаціоналізація відомств: утілення*

Зараз надзвичайно важко оцінити, які наслідки для відомств має вступ до ЄС. Але окремі спостереження вже зроблені. Залучення відомств у справи ЄС виявилось значно більшим,



ніж очікувалось. Прискорила інтернаціоналізація відомств. Відчувається значна потреба в співпраці з міністерствами, але система інформування та координації поки що не працює так, як треба. На думку відомств, не вистачає точних директив з боку міністерств.

В організаційному плані, більшість великих відомств використовує систему службовців ЄС та спеціальний персонал для координації питань ЄС. Оскільки за координацію питань ЄС відповідає виконавча влада, немає ніякої політики центрального уряду, яка б ґрунтувалась на членстві в ЄС. Однак, за шведською традицією, відомства використовують систему контрольних груп та спеціальних груп з участю інших відомств, організацій та фірм.

## 2. Оцінка потреб у навчальній підготовці до вступу до ЄС

У 1992 р. уряд провів спеціальне дослідження потреб у навчальній підготовці у зв'язку з підписанням угоди ЄЕЗ та можливим вступом до ЄС. У центрі уваги була угода ЄЕЗ.

Дослідження виявило, що відомства й міністерства активно до цього готуються. Був зроблений висновок, що шведська модель з її розпорошеною системою відповідальності може виконати завдання підготовки до угоди ЄЕЗ. Таким чином, було рекомендовано покласти на кожне відомство відповідальність за навчальну підготовку. За це відповідає керівництво відомства.

У результаті дослідження було виявлено ряд підготовчих заходів, що вже здійснювались. Кожне відомство адаптувало свою систему навчальної підготовки до потреб європейської інтеграції. Були започатковані програми інтернаціоналізації, зокрема програми мовної підготовки, вивчення інститутів ЄС, права ЄС, а також програма візитів до Брюсселю. Але через те, що кожне відомство пропонувало свою власну навчальну програму, не було загальної шведської стратегії.

Було рекомендовано готуватись до вступу до ЄС у співпраці зі скандинавськими країнами. Координацію таких зусиль можна було б здійснювати через центральні навчальні заклади Данії, Норвегії та Фінляндії. Але, оскільки у Швеції немає

центрального навчального закладу, їй не вистачає партнерів для роботи з іншими скандинавськими країнами.

Ще одна рекомендація стосується підтримки професійного навчання. Була детально розглянута роль Міністерства зовнішньої торгівлі та європейських справ. У звіті було зазначено, що персонал міністерства бере активну участь у різних навчальних заходах по всій країні, але міністерство має у своєму розпорядженні недостатньо ресурсів для цієї діяльності.

Національна комісія з торгівлі відіграє важливу роль у справах ЄС, особливо в питаннях Спільного ринку. Це відомство має значний досвід і причетне до різноманітних навчальних програм. У ньому створений спеціальний підрозділ інформації з європейських питань. Цей підрозділ є банком даних про законодавство ЄС у галузі Спільного ринку. Крім того, він надає інформацію про експертів, яких можна використовувати в різних навчальних програмах.

Звіт про дослідження створив враження, що система професійної навчальної підготовки з питань європейської інтеграції роздібнена. Було повідомлено про одну ініціативу координації навчання. Міністерство державного управління розпочало в 1991 р. магістерську програму для державних службовців. Програма була придбана в деяких шведських університетах і ґрунтувалась на проведених там дослідженнях. До програми була включена професійна підготовка з міжнародної співпраці та ведення переговорів. Але через два роки програма була припинена.

У результаті дослідження був зроблений висновок про необхідність координації та підтримки професійної підготовки з питань європейської інтеграції. Було запропоновано поставити завдання такої підтримки перед відповідним органом.

Унаслідок переговорів про вступ зросла необхідність у такій функції підтримки. Уряд вирішив розпочати проект такого спрямування влітку 1994 р. Проект отримав назву "Форум Європа" і є складовою частиною Бюро урядових служб.

### **3. "Форум Європа" і стратегії навчання**

До мандату проекту "Форум Європа" входить низка завдань. Головним з них є розвиток професійної навчальної підготовки з питань, що стосуються європейської інтеграції. Більше

того, Форум має діяти як джерело інформації та як дорадчий орган із питань професійного навчання, що пропонується національними та міжнародними освітніми установами. Таким чином, він грає роль консультанта міністерств та відомств із питань професійної навчальної підготовки для європейської інтеграції.

Професійне навчання в першу чергу має бути спрямоване на потреби представників Швеції в комітетах, робочих групах, експертних групах та в комітології системи ЄС. Має братись до уваги потреба в кадрах міністерств, які мають відношення до членства в ЄС. Група складається з осіб, що претендують на посади в системі ЄС. Загальна ідея полягає в тому, що професійне навчання з питань європейської інтеграції розглядається як інструмент посилення впливу невеликої країни на справи ЄС.

Стратегія, яку досі використовує Форум полягає в систематичному розвитку програми Європейської інтеграції. Ця система є сумішшю навчальних заходів, організованих самим Форумом, навчальними організаціями в міністерствах, шведськими навчальними установами та міжнародними навчальними установами, як ЄІДУ в Маастрихті та Інститут Среземанна в Бонні. Крім того, Форум користується послугами Фінського інституту державного менеджменту.

Навчальна програма складається з трьох рівнів "академічної" кваліфікації: вступний або базовий рівень; другий і третій рівень, еквівалентний рівню магістра. Навчання такого типу стосується низки предметів, пов'язаних з європейською інтеграцією. Ідея, покладена в основу навчальної програми, запозичена з перспективи ведення переговорів у системі ЄС. Відтак програма значною мірою зосереджена на мові та веденні європейських і міжнародних переговорів. Метою є підготовка всіх шведських представників у комітетах тощо, до ведення так званих "європейських переговорів".

Розглядається також ряд інших тем. Кожна навчальна програма включає ознайомлення з установами та правилами ЄС, процесом прийняття рішень, впливом в ЄС тощо. Право ЄС має особливе значення в Швеції, де правові аспекти стратегії та політики не знаходяться в центрі політичної та адміністративної діяльності. Надається професійна підготовка з різних аспектів стратегії, наприклад, транспортної стратегії ЄС та її співвідношення з транспортною стратегією Швеції.

Третя група предметів включає політичні та адміністративні системи країн - членів ЄС. Ідея полягає в тому, що для розуміння обмежень, з якими стикається кожен учасник переговорів, необхідно розібратись у національних процедурах прийняття рішень. У програму також включені європейська культура, історія, соціальна історія тощо.

Форум також підтримує програми професійної підготовки у формі навчальних візитів до Європейської комісії в Брюсселі та до інших країн ЄС, стажування та обміну програмами (такими, як "Каролус").

Важливим аспектом стратегії Форуму є зв'язок його діяльності з діяльністю відомств. У цьому сенсі можливе певне співробітництво в навчальній галузі. Більше того, спільно можна працювати над новими потребами й вимогами в галузі професійного навчання. З огляду на кількість відомств у Швеції (майже 200) такі зусилля вимагають значних ресурсів.

Як новачки в ЄС, шведські громадяни матимуть можливість зайняти посади в його системі. На загальному адміністративному рівні це досягається через систему конкурсу ЄС. На більш специфічному рівні використовується інша система. В обох випадках Форум Європа відповідає за підготовку кандидатів на посади в системі ЄС. Із метою задоволення потреб цих груп ведеться робота з підготовки до конкурсу та індивідуалізованої підготовки кандидатів.

Після вступу до ЄС у галузі навчальної підготовки з'являється нове завдання - пристосування програм професійної підготовки до отриманого під час членства в ЄС досвіду. У середньостроковій перспективі було обрано два шляхи. Один полягає в так званому "менторстві" та/або консультаціях із розробки систем організаційного навчання. Другий - це тісний зв'язок діяльності Форуму з діяльністю міністерств та відомств. Саме в такий спосіб створюються спільні підприємства з професійної навчальної підготовки, що дозволяє користуватись досвідом кожного відомства (див. табл. 3).

#### 4. Висновки

Першою характерною рисою підготовки шведських державних службовців є короткотермінове професійне навчання з питань європейської інтеграції. До самого вступу до ЄС не

існувало ніякої єдиної стратегії в цій галузі. З іншого боку, професійна підготовка до європейської інтеграції широко здійснювалась в адміністративній системі Швеції. Але через розпорошеність цієї системи професійне навчання також було розпорошене. На першому етапі досить інтенсивна навчальна робота, яка проводилась майже в усіх відомствах, була зосереджена на угоді ЄЕЗ.

Спеціально призначений експерт провів оцінку потреб у підготовчому навчанні, а кожне відомство провело свою незалежну оцінку таких потреб. Що стосується питань, пов'язаних із членством в ЄС, це стало завданням "проєкту інтернаціоналізації" в Міністерстві фінансів. Але більшість потреб була визначена в процесі роботи навчальних підрозділів різних відомств. Під час цієї роботи з навчальною метою було організовано відвідування кількох європейських установ професійного навчання.

Професійна підготовка до європейської інтеграції не займала чільного місця в політичному порядку денному. Не було сформульовано єдиної чіткої стратегії, хоча в ряді випадків це питання й розглядалось. Навряд чи можна назвати розпорошену відповідальність за професійне навчання стратегією. Унаслідок цього не було чітко визначено фінансування навчальної підготовки. Професійна підготовка з європейської інтеграції була включена у загальні навчальні бюджети кожного відомства окремо.

Спеціальне фінансування використовувалось у двох випадках. У першому була магістерська програма, на яку виділялось 10 млрд шведських крон, а в другому - Форум Європа, який отримує близько 4 млрд шведських крон на рік.

Як зазначалось, кожне шведське відомство самостійно відповідає за професійну навчальну підготовку з питань ЄС. Кожне міністерство та відомство має свою програму. Під час вступу до ЄЕЗ навчання було досить інтенсивне й глибоке з наголосом на правилах Спільного ринку. Але, коли через швейцарський референдум угода ЄЕЗ була відкладена, темп професійної підготовки з питань європейської інтеграції було втрачено. До цього додалась невпевненість у тому, що Швеція вступить до ЄС до листопада 1994 р. До того ж Швеція не має загальнонаціонального навчального закладу, який би мав завдання готувати країну до приєднання до ЄС.

Допомогу від інших членів ЄС та Європейської комісії важко оцінити. Між шведськими відомствами та закордонними установами встановлено розширені контакти, використовуються навчальні візити, обміни інформацією, відвідувачами й лекторами з ЄС та іншими організаціями. У 1992 р. була розпочата важлива програма стажування державних службовців у Комісії. Але ніякої систематичної допомоги Брюссель не надає.

Справедливим щодо цільових груп є те, що на початковому етапі професійної підготовки до інтеграції до них належали державні службовці, які займаються конкурентним правом. Договір про ЄЕЗ викликав великі зміни у шведському законодавстві, а відтак юридичні аспекти європейської інтеграції набули особливо великого значення. Інакше кажучи, європейське правове співтовариство було в центрі уваги професійного навчання.

У цілому існувало розуміння того, що державні службовці повинні отримати підготовку з європейських питань. Але ніякої конкретної цільової групи не було визначено. З іншого боку, деякі відомства визначили свої власні цільові групи на основі задач відомства та внутрішнього розподілу праці.

Стандартний формат навчання виглядає наступним чином. Навчальний день включає лекцію із загальних тенденцій європейської інтеграції та їхнього впливу на Швецію. Друга лекція присвячена установам ЄС і процесу прийняття рішень. Третя тема стосується права ЄС та його впливу на шведське законодавство. Обговорюються загальні питання пристосування шведського права до права ЄС. Розглядається також подальший розвиток правових питань і роль Європейського суду. Четвертою темою є ведення переговорів у системі ЄС. Розглядається діяльність робочих груп і система комітетів, а також вимоги до шведських державних службовців. У програму також включено обговорення майбутнього розвитку ЄС.

Із 1992 р. в міністерствах ведеться підготовка персоналу до ведення переговорів через моделювання переговорного процесу. Широко використовується розроблена для цього рольова гра. Що стосується методів навчання, то лівову частку часу займають лекції і тільки невеличку - рольові ігри.

Як зазначалось, у Швеції не було ніякої єдиної офіційної програми й тому навчальна підготовка розпорошена так само, як і державне управління. Однак у деяких відомствах

були затверджені програми вивчення іноземних мов, установ і права ЄС та процесу прийняття рішень (із включенням переговорів), при цьому програмою передбачались тематичні модулі з відповідних предметів.

Із вступом у силу договору про ЄЕЗ підготовча діяльність значною мірою скоротилась. Перед референдумом щодо вступу до ЄС політичний клімат не дуже цьому сприяв. Після референдуму й приєднання до Союзу уряд зосередився на організаційних аспектах нових завдань, приділяючи особливу увагу процесу прийняття рішень у Раді. Для члена ЄС це необхідно, оскільки потрібно мати систему підтримки національних представників у системі Ради. Однак ця робота виконувалась за рахунок стратегічної діяльності стосовно інших елементів системи ЄС.

У розділі 3 “Форум Європа і стратегії навчання” розповідалось про стратегію навчальної підготовки після вступу до ЄС. Робота проекту “Форум Європа” спрямована на розбудову середньо- та довготермінової стратегії професійного навчання в галузі європейської інтеграції.

Головним висновком щодо членства в ЄС є те, що потрібні значно більші зусилля та ресурси, ніж передбачалось і планувалось. Значно зросло робоче навантаження на державних службовців. Разом із політикою скорочень, зумовленою бюджетним дефіцитом, це викликало серйозні труднощі в розвитку професійної підготовки. Хоча й існує очевидна потреба в цьому, особа не отримує ніякої винагороди за професійну підготовку. Зараз точаться дискусії щодо того, як сприяти професійній підготовці й заохочувати людей до навчання.

Розпорошеність державного управління Швеції означає, що в країні немає ніякої єдності в професійному навчанні. Але навчальні програми відомств та міністерств мають спільні риси. Участь у навчальних програмах озброює знаннями про роботу установ ЄС. Однак нам не вистачає глибокого розуміння функціонування системи ЄС. Значною мірою це є результатом того, що Швеція повільно розпочала підготовчу навчальну роботу. Зараз зрозуміло, що політична підтримка й увага до проблем вступу до ЄС були обмежені. Більш того, у Швеції не було затверджено ніякої скоординованої за змістом та за фінансуванням централізованої програми навчальної підготовки. Тільки після того, як Швеція стала членом ЄС, була створена організація, що координує і втілює стратегію професійного навчання державних службовців.

Таблиця 1

## Загальна структура державного управління Швеції

| СУДОВА ВЛАДА        |   | ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА   | ВИКОНАВЧА ВЛАДА  |
|---------------------|---|---------------------|--|
| Загальна юрисдикція | Соціальне забезпечення, податки, місцеві справи | Riksdag - Парламент | Уряд   |
| Три рівні:          |   |                     | Канцелярія Прем'єр-міністра  |
| Верховний суд       | Верховний адміністративний суд                  |                     | Міністерство юстиції<br>Міністерство закордонних справ<br>Міністерство оборони   |
| Апеляційні суди     | Адміністративні апеляційні суди                 |                     | Міністерство транспорту й зв'язку<br>Міністерство фінансів<br>Міністерство освіти та науки<br>Міністерство сільського господарства |
| Районні суди        | Суди графств                                    | Державний сектор    | Міністерство праці<br>Міністерство культури<br>Міністерство промисловості й торгівлі<br>Міністерство державного управління         |
|                     |   |                     | Бюро урядових служб  |

Таблиця 2

## Сфери відповідальності гілок влади

| Ради графств   | Місцеві органи влади  | Держава   |
|--|---|---|
| 23 тис. рад графств<br>320 тис. працівників  | 286 місцевих органів влади<br>730 тис. працівників  | 400 відомств<br>260 тис. працівників  |
|  | Галузі відповідальності   |   |
| Охорона фізичного й розумового здоров'я<br>Державні стоматологічні послуги<br>Регіональний зв'язок | Дітяче виховання<br>Турбота про престарілих<br>Соціальна підтримка<br>Обов'язкова середня освіта та середня освіта вищого рівня<br>Планування місцевого будівництва<br>Місцевий зв'язок<br>Відпочинок і культура<br>Пожежні та рятувальні роботи<br>Водопостачання та каналізація | Закордонні служби<br>Оборона<br>Правопорядок і суди<br>Вища освіта й наука<br>Спеціальні школи<br>Автостради й дальній зв'язок<br>Служба ринку праці<br>Житлова служба<br>Соціальне забезпечення<br>Національні заклади культури<br>Нагляд за забудовою |



Таблиця 3

## Програма "Форуму Європа"

| Мова             | Переговори                              | Система ЄС                            | Політика                         | Право ЄС           | Соціальні та культурні питання                                      | Члени ЄС   |
|------------------|---|---------------------------------------|----------------------------------|--------------------|---|--|
| III спецкурси    | Міжнародні переговори (магістр)         | Компети і компто-лопя                 |                                  | Право ЄС (магістр) | Культура і європейська інтеграція                                   | Політичні та адміністративні системи членів ЄС (магістр) |
| II основні курси | Лобізм                                  | Політика ЄС (Оксфорд)                 | IGC-96                           | Право ЄС II        | Семінари з культури   |  |
|                  | Головування                             | Організація ЄС                        | Соціальна та промислова політика |                    | Мжкультурні зв'язки   |  |
|                  | Європейські переговори                  | Установи ЄС і процес прийняття рішень | Структурні фонди                 |                    |   |  |
|                  |   |                                       | Політика на ринку праці          |                    |   |  |
|                  | Базовий курс із міжнародних переговорів | Систем ЄС базового рівня              |                                  | Вступ до права ЄС  | Семінари з культури, політики ЄС, історії та економіки країн-членів |  |
| I базові курси   |   | Документація ЄС                       |                                  |                    |   |  |

## ЗМІСТ

|   |    |
|---|----|
| <b>Програма SIGMA</b> .....   | 3  |
| <b>Передмова</b> .....  | 5  |
| <b>Вступна доповідь</b>   |    |
| 1. Вступ .....  | 7  |
| 1.1. Європейський Союз як мережа урядів .....   | 7  |
| 1.2. Стабільність і зміни .....   | 8  |
| 2. Як впливає членство в ЄС та асоційоване членство<br>на національні адміністрації.....              | 9  |
| 3. Підготовка, якої вимагає вступ до Європейського Союзу .....  | 12 |
| 4. Цільові групи для навчання .....   | 13 |
| 5. Зміст навчальної підготовки до вступу<br>до Європейського Союзу .....                              | 14 |
| 5.1. Загальна підготовка .....  | 15 |
| 5.2. Мовна підготовка .....   | 16 |
| 5.3. Підготовка в галузі ведення переговорів .....  | 16 |
| 5.4. Спеціалізована підготовка в конкретних галузях .....   | 17 |
| 5.5. Специфіка навчання для країн Східної<br>та Центральної Європи .....                              | 18 |
| 5.6. Методи навчання .....  | 18 |
| 6. Розвиток стратегій навчальної підготовки до вступу<br>до Європейського Союзу .....                 | 19 |
| 6.1. Розробка навчальних стратегій .....  | 19 |
| 6.2. Визначення пріоритетів .....   | 21 |
| 6.3. Упровадження стратегій навчання .....  | 21 |
| 6.4. Оцінка й подальший розвиток навчання .....   | 22 |
| <b>Австрія</b>  |    |
| 1. Адміністративне середовище .....   | 23 |
| 1.1. Структура державного управління в Австрії .....  | 23 |
| 1.2. Підвищення кваліфікації державних службовців .....   | 24 |
| 1.3. Стан ознайомлення австрійських державних<br>службовців до 1989 р. з європейськими справами ..... | 25 |
| 2. Оцінка вимог до навчання .....   | 26 |
| 2.1. Методи оцінки умінь та навичок, що вимагаються .....   | 26 |
| 2.2. Результати оцінки .....  | 27 |
| 3. Навчальна підготовка до вступу .....   | 27 |
| 3.1. Політична підтримка та фінансування .....  | 27 |
| 3.2. Організація навчання .....   | 28 |
| 3.3. Цільові групи .....  | 29 |
| 3.4. Методи навчання .....  | 29 |
| 3.5. Навчальні програми .....   | 30 |
| 4. Підготовка з європейських питань після вступу до ЄС .....  | 34 |
| 4.1. Навчальна діяльність, що стосується<br>європейських справ .....                                  | 34 |

|   |    |
|---|----|
| 4.2. Майбутнє й уроки навчання з питань<br>Європейського Союзу в Австрії .....                  | 35 |
| 4.3. Деякі перспективи .....  | 36 |
| <b>Фінляндія</b>  |    |
| 1. Загальна інформація .....  | 41 |
| 1.1. Загальна структура державного управління і його<br>системи навчання .....                  | 41 |
| 1.2. Зміни внесені задля адаптації до вступу<br>до Європейського Союзу .....                    | 44 |
| 1.3. Точки відліку для розуміння, знання<br>та політичної рішучості .....                       | 45 |
| 2. Оцінка потреб у підготовці .....   | 45 |
| 2.1. Методи .....   | 45 |
| 2.2. Висновки .....   | 46 |
| 2.3. Загальне / специфічне .....  | 47 |
| 3. Стратегія навчальної підготовки до вступу .....  | 48 |
| 3.1. Політична підтримка навчання .....   | 48 |
| 3.2. Фінансування .....   | 48 |
| 3.3. Організація та відповідальність .....  | 49 |
| 3.4. Допомога з боку Європейського Союзу .....  | 49 |
| 3.5. Цільові групи .....  | 50 |
| 3.6. Методи .....   | 50 |
| 3.7. Програми .....   | 51 |
| 4. Навчальна стратегія після вступу до ЄС .....   | 53 |
| 5. Уроки .....  | 54 |
| <b>Угорщина</b>   |    |
| 1. Передумови .....   | 55 |
| 1.1. Вступ .....  | 55 |
| 1.2. Реформа державного управління .....  | 55 |
| 1.3. Навчальна програма за підтримки PHARE .....  | 56 |
| 2. Стратегія навчання для підготовки до вступу .....  | 58 |
| 2.1. Вступ .....  | 58 |
| 2.2. Пріоритети навчання .....  | 59 |
| 2.3. Стратегія навчання .....   | 60 |
| <b>Латвія</b>   |    |
| 1. Передмова .....  | 66 |
| 1.1. Загальна структура державного управління<br>та його системи навчальної підготовки .....    | 66 |
| 1.2. Внесені або передбачені зміни, викликані намірами<br>вступити до Європейського Союзу ..... | 67 |
| 1.3. Із чого починати .....   | 69 |
| 2. Оцінка потреб навчальної підготовки .....  | 71 |
| 2.1. Методика .....   | 71 |
| 2.2. Заключні зауваження щодо рівня компетенції .....   | 71 |

|   |     |
|---|-----|
| 2.3. Співвідношення між загальними та спеціальними знаннями .....             | 72  |
| 3. Стратегія навчальної підготовки до вступу .....                            | 72  |
| 3.1. Політична підтримка навчальної підготовки .....                          | 72  |
| 3.2. Фінансування .....   | 72  |
| 3.3. Організація та відповідальність .....                                    | 73  |
| 3.4. Допомога з боку ЄС .....   | 73  |
| 3.5. Цільові групи .....  | 73  |
| 3.6. Методика .....   | 73  |
| <b>Португалія</b>   |     |
| 1. Вступ .....  | 78  |
| 2. Португалія і Європа .....  | 79  |
| 3. Хронологія членства Португалії в ЄС .....                                  | 80  |
| 4. Державна служба - модернізація і навчання .....                            | 81  |
| 4.1. Система навчальної підготовки державних службовців .....                 | 81  |
| 4.2. Департамент навчання та підвищення професійної кваліфікації (ДНПК) ..... | 82  |
| 4.3. Навчальний центр місцевого врядування (НЦМВ) .....                       | 84  |
| 4.4. Національний інститут управління (НІУ) .....                             | 86  |
| 5. Міжміністерська навчальна програма .....                                   | 91  |
| 5.1. Цілі робочої групи .....   | 91  |
| 5.2. Специфічні цілі проекту .....  | 92  |
| 5.3. Співробітники, яких стосується ця програма .....                         | 92  |
| 5.4. Досягнення робочої групи .....   | 93  |
| 6. Підготовка до президентства Португалії в ЄС .....                          | 94  |
| 7. Роль університетів .....   | 96  |
| 8. Європейське бюро та Європейські центри документації .....                  | 96  |
| 9. Заключне зауваження .....  | 97  |
| <b>Швеція</b>   |     |
| 1. Вступ .....  | 104 |
| 1.1. Загальна структура державного управління та його навчальні системи ..... | 104 |
| 1.2. Зміни, внесені у зв'язку зі вступом до Європейського Союзу .....         | 105 |
| 2. Оцінка потреб у навчальній підготовці до вступу до ЄС .....                | 113 |
| 3. "Форум Європа" і стратегії навчання .....                                  | 114 |
| 4. Висновки .....   | 116 |

*Навчальне видання*

**Навчальна підготовка державних  
службовців до інтернаціоналізації  
Документи міжнародного семінару SIGMA**

Публікації SIGMA: № 3

Київ, видавництво УАДУ

Відповідальна за випуск *Н.А.Гегеля*  
Редактор *Л.О.Баранов*  
Коректор *Р.Р.Феліксова*  
Комп'ютерна верстка *Є.О.Слободян*

---

---

Підписано до друку 14.12.2000.

Формат 60 x 84  $\frac{1}{16}$ . Тираж 300 прим. Обл.-вид. арк. 6,2.

Ум. друк. арк. 6,24. Папір офсет № 1. Гарн. Таймс. Офс. друк. Зам. № 013

**Видавництво**

Української Академії державного управління  
при Президентові України.

03057, Київ-57, вул.Ежена Потье, 20, тел. 446-94-36.

E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво. Серія ДК № 24 від 31.03.2000 р.

Віддруковано з оригінал-макета у виробничому відділі видавництва  
Української Академії державного управління  
при Президентові України.

03057, Київ-57, вул.Ежена Потье, 20, тел. 446-94-36.