

УДК 316.343.656:35.084.1(4)+(7)+(477)

Т. Кіцак

МОДЕЛІ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КРАЇНАХ ЄВРОПИ ТА ПІВНІЧНОЇ АМЕРИКИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Досліджено моделі підготовки державних службовців у європейських та північноамериканських країнах. Розглянуто можливості застосування в Україні моделей організації підготовки державних службовців зарубіжних країн.

Ключові слова: підготовка державних службовців, модель, магістр державного управління, бакалавр з напрямку підготовки “Державне управління”.

Розвиток загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та удосконалення діяльності Національної академії державного управління при Президенті України (далі – НАДУ), визначені Указом Президента України № 1110/2011 від 09.12.2011 р. [1], а також затвердження Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. “Про стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр.” [2] вимагає нових підходів до формування та реалізації державної політики у сфері підготовки державних службовців, зокрема й імплементацію елементів зарубіжних моделей підготовки управлінців.

Різним аспектам підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування присвячені праці таких українських учених, як: В. Авер’янов, А. Андрюшук, А. Бураковська, Н. Гончарук, Д. Дзвінчук, С. Дубенко, В. Загорський, М. Іжа, Н. Колісніченко, Н. Липовська, А. Ліпенцев, І. Лопушинський, В. Луговий, Є. Матвіїшин, О. Мельников, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Г. Опанасюк, С. Серьогін, В. Сороко, Ю. Сурмін, Ю. Шаров, П. Шевчук, А. Чемерис та інші.

Кожен науковець, предметом дослідження якого був зарубіжний досвід організації підготовки управлінців, наводив свою класифікацію моделей їх підготовки, проте жодне із досліджень не було присвячене можливостям використання кращого світового досвіду функціонування цих моделей у механізмах формування та реалізації державної політики у сфері підготовки державних службовців в Україні.

Українські дослідники виокремлюють такі головні моделі підготовки державних службовців (табл. 1).

Як бачимо із табл. 1, більшість науковців констатують наявність трьох основних моделей підготовки державних службовців: французької, німецької та англосаксонської. Четвертою важливою моделлю, яка привертає увагу вчених, є північноамериканська. Зазначмо, що М. Іжа, окрім перелічених моделей визначає й “інші” [3].

В. Луговий виокремлює дві основні (за домінантою) моделі підготовки державних службовців: північноамериканську (Канада, США) і західноєвропейську континентальну (типові представники – Іспанія, Італія, Франція) [4].

**Розгляд вітчизняними дослідниками моделей організації
підготовки державних службовців**

Автор	Моделі організації підготовки державних службовців				
	Північно-американська (міждисциплінарний підхід; двоступенева система кваліфікацій; домінування університетського типу підготовки)	Французька (державно-централізована система підготовки нечисленної еліти)	Німецька (правовий акцент змістового наповнення програм підготовки)	Англосаксонська (бізнесовий підхід у державному управлінні)	Інші
Н. Гончарук [5]		×	×	×	
В. Гошовська [6]	×	×	×	×	
В. Золотарьов [7]	×	×	×	×	
М. Іжа [8]	×	×	×	×	×
М. Іжа Н. Колісніченко Е. Гансова та інші [9]	×	×	×	×	
Н. Ільченко [10]		×		×	
В. Луговий [11]	×		×		
О. Мельников [12]		×	×	×	
Л. Титаренко [13]		×	×	×	

Дещо інші підходи до групування зарубіжних моделей підготовки управлінців були презентовані на круглих столах, в яких автор мав можливість взяти участь. Зокрема, учасники круглого столу “Професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: зарубіжний та вітчизняний досвід”, який відбувся 28.09.2010 р. в НАДУ, у підсумковому документі виокремили такі моделі підготовки державно-управлінських кадрів:

– ліберально-демократична (західна), що характеризується орієнтацією здебільшого на досить короткотермінове практико-спрямоване стаціонарне навчання, викладання навчальних програм в університетських навчальних закладах і спеціалізованих школах державного управління. Недоліком цієї моделі є недооцінка академічної складової підготовки фахівців з державного управління;

– адміністративна (Російська Федерація, Білорусія, Казахстан), де здійснюється цілеспрямоване навчання кадрів за державним замовленням. За суттю, це намагання централізовано охопити навчанням всіх за умов обмежених ресурсів;

– українська модель, яка становить симбіоз двох систем, але яка має певні переваги над ними з огляду на розвиненість її науково-освітньої академічної структури.

Своєю чергою, учасник круглого столу “Створення нової системи підготовки державних службовців в Україні: завдання та інструменти”, який відбувся 23 березня 2011 р. в НАДУ, французький експерт проекту “Twinning” Раймонд Піганьоль на основі вивчення досвіду 16 країн-членів Європейського Союзу (далі – ЄС) виділяє такі три основні моделі організації підготовки в галузі державного управління, які застосовуються в країнах ЄС:

– централізована – у централізованих системах навчання керівні принципи та стратегічні цілі формуються централізовано, після чого передаються до всіх причетних до навчання гравців; прийняття рішень є централізованим;

– децентралізована – у децентралізованих системах завдання та прийняття рішень делегуються кожній установі або органу (наприклад, кожна установа проводить аналіз потреб у навчанні);

– частково децентралізована – поєднує в собі централізовану та децентралізовану моделі.

Зрозуміло, що між названими моделями існує широкий спектр проміжних, змішаних, перехідних форм. А отже, з наведеного вище випливає, що в дослідників світових моделей підготовки державних службовців немає єдиного, узгодженого підходу стосовно їх класифікації.

Підходи до підготовки управлінців у розглянутих нами європейських країнах (Франція, Німеччина, Польща) мають деякі спільні риси з тими, що імплементовані в країнах Північної Америки (США, Канада). До прикладу, це професійно-практична спрямованість підготовки, тобто навчання в галузі державного управління не затеоретизоване, як це властиво класичним університетам, а поєднує теорію і практику. Під час розробки навчальних програм враховуються не тільки здобутки науки, а й конкретні потреби державних органів та окремих державних службовців. Окрім того, широко використовується управлінський досвід приватного бізнесу.

Відмінності між зарубіжними моделями підготовки державних службовців часто також закономірні. Скажімо, в унітарних державах переважають тенденції централізованої підготовки, у федеральних – навчання значною мірою децентралізоване стосовно цілей, змісту і форм підготовки. Проте зазначимо, що системи підготовки державних службовців в США після десятиліть децентралізації зараз прагнуть до посилення координації своєї роботи. Це є свідченням того, що будь-яка система підготовки державних службовців перебуває в стані постійного пошуку нових моделей організації навчання та механізмів формування і реалізації державної політики у цій сфері.

Система навчання залежить від типу державної служби – кар'єрної (Європа) чи контрактної (Північна Америка), хоча існує тенденція до синтезу зазначених типів. Навчальні системи диференціюються залежно від політики добору, прийому, просування кадрів, тобто закритості, елітарності (Німеччина, Франція) або відкритості (США) адміністрацій, їх чутливості до політичних змін, вікових обмежень тощо. У різних моделях простежується різний змістовий ухил. Так, у північноамериканській – технічні та суспільні дисципліни, в англосаксонській – гуманітарні і соціальні, в німецькій – правові та економічні. Але обов'язковим для цих країн є велика увага з боку держави до підготовки персоналу державних службовців. Це, як слушно зауважив В. Луговий, – не аматорська справа, яка віддана на відкуп окремим установам, а цілеспрямована державна політика. Основні напрями державної політики, як правило, формують замовники підготовки державних службовців. Вплив навчальних закладів на цю політику залежить від їх статусу та місця в національній адміністративній системі [14].

На характеристики типу навчальної системи, статусу навчальних закладів впливають як історичні традиції, так і світові інтеграційні процеси. В країнах Північної Америки (США, Канада) освіту фахівці державного управління здобувають переважно в університетах, школах та коледжах при цих університетах. Тим часом у Європі існує дещо інша модель. Тут підготовка здебільшого здійснюється в спеціалізованих закладах – інститутах, академіях,

школах, які за статусом часто стоять вище від звичайних закладів вищої освіти, зокрема університетів. У континентальній Європі вважається, що університети не завжди перебувають на вершині піраміди професійної освіти, оскільки займаються масовою (хоча й спеціальною) підготовкою населення. Натомість спеціалізовані, елітні заклади готують відносно невелику кількість фахівців вищого гатунку у відповідній сфері [15].

Як зазначають науковці, на інституціональну структуру впливають такі чинники, як розмір території країни (у деяких державах у силу їхньої невеликої території система професійного навчання менш диверсифікована), рівень добробуту населення тощо. Організація підготовки залежить від якості висококваліфікованого викладацького складу, постійного перегляду освітніх стандартів у бік їхнього вдосконалення, турботи про добробут суспільства, чутливості до диверсифікованості, зміцнення зв'язків із установами державної служби, наявності адекватних ресурсів і конкурентного середовища [16]. При аналізі досвіду зарубіжних країн у сфері підготовки державних службовців виникає низка труднощів, пов'язаних із тим, що моделі підготовки можуть розглядатися тільки в контексті тієї системи державної служби, для якої вони впроваджувалися.

На нашу думку, на формування системи підготовки державних службовців визначальну роль мають такі чинники: форма державного устрою; система державної служби; організація системи підготовки державних службовців; історичні, ментальні та культурні особливості, традиції; завдання, визначені для державної служби та системи підготовки державних службовців; інші чинники (рис. 1).



Рис. 1. Чинники, що формують і визначають характер системи підготовки державних службовців окремої країни

Стосовно моделі підготовки державних службовців, яка існує в Україні, то думки вчених у цьому теж розходяться. До прикладу, Т. Іванова зазначає, що сьогодні вже

досить чітко вимальовуються контури української моделі підготовки управлінців та методичного інструментарію на основі наявного рівня інтелектуального розвитку нації, її менталітету та творчого використання елементів світового досвіду управління [17]. Своєю чергою, М. Іжа зазначає, що в Україні спостерігається поєднання європейської та північноамериканської моделей підготовки державних службовців. Для України, яка буде демократичне суспільство, важливим є оптимальне поєднання різних підходів [18].

Слушною є думка В. Лугового, про те, що при формулюванні для України рекомендацій щодо організації фахового навчання кадрів для державного управління доцільно брати до уваги відповідний досвід Північної Америки, де академічне навчання є абсолютом і на магістерському рівні почалося ще в першій половині ХХ ст. (у 1924 р. у США та в 1936 р. у Канаді) і на сьогодні сотні університетів передовсім забезпечують академічну підготовку бакалаврів, магістрів та докторів із державного управління, а вже потім, як додаткове – сертифікатне й дипломне підвищення кваліфікації [19].

Деяко іншої думки дотримується В. Золотарьов, який у монографії “Підвищення кваліфікації державних службовців на регіональному рівні” на підставі аналізу матеріалів Організації економічного співробітництва і розвитку виділяє чотири моделі підготовки державних службовців: французьку, англосаксонську, німецьку та північноамериканську [20]. При цьому він зазначає, що “для нас цікаво розглянути перші три моделі” [21]. Тобто, на відміну від М. Іжі, та В. Лугового, В. Золотарьов не вбачає потреби у запозиченні досвіду північноамериканської моделі підготовки державних службовців.

Загалом погоджуємось із думкою І. Грицяка та С. Озірської, які застосували метод порівняльно-структурного аналізу до європейського досвіду підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців стверджують, що “без вирішення більш широкої проблеми, а саме здійснення в цілому європеїзації державного управління, що передбачає вдосконалення системи державного управління з позицій європейського виміру, досягти належного рівня підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців буде надзвичайно складно” [22]. Звичайно найкраще проводити реформу системи підготовки державних службовців в Україні у комплексі з європеїзацією державного управління та місцевого самоврядування, але згадані реформи є значно складнішими як інституційно, так і організаційно, тому, на нашу думку, не потрібно втрачати часу, сподіваючись на такі комплексні зміни, а потрібно реформувати вітчизняну систему підготовки управлінців із урахуванням кращих зразків зарубіжного досвіду. При цьому зауважмо, що жодна зарубіжна модель організації підготовки державних службовців не може бути механічно перенесена та використана в Україні в умовах, абсолютно неадекватних тим, у яких визріла і набула самоцінності ця модель, бо вона неминуче втратить свою ефективність. Проте це зовсім не виключає можливості та корисності вивчення і запровадження досвіду зарубіжних країн у процесі реформування української системи підготовки державних службовців. При цьому потрібно обов’язково враховувати специфічний культурно-ментальний контекст країни, практика якої запозичується.

Підсумовуючи відзначмо, що Україні не потрібно кардинально змінювати модель підготовки управлінських кадрів. Існуюча модель може значно підвищити свою результативність за умови застосування нових підходів до формування та реалізації державної політики у сфері підготовки державних службовців.

Україна взяла за основу французьку модель підготовки державних службовців та адаптувала її до національної системи державної служби із залученням досвіду інших

країн Європи та Північної Америки. Тому українська система має певний недолік, присутній у французькій моделі – підготовка зорієнтована на управлінців найвищої категорії, при цьому середня і нижча ланки не охоплені навчанням, оскільки не мають повної вищої освіти і не можуть здобувати освіту за магістерськими програмами в галузі знань “Державне управління” (табл. 2).

Таблиця 2

Рівень освіти державних службовців [23]

Звітна дата	Загальна чисельність державних службовців*	З них мають освіту			
		неповну, базову вищу		повну вищу	
	осіб	осіб	%	осіб	%
31.12.2004 р.	251471	66753	26,5	175271	69,7
31.12.2005 р.	257112	64915	25,2	185765	72,3
31.12.2006 р.	265703	61262	23	199143	75
31.12.2007 р.	265315	52858	19,9	208003	78,4
31.12.2008 р.	278707	50132	18	224404	80,5
31.12.2009 р.	283408	45127	15,9	235047	82,9
31.12.2010 р.	279500	38966	13,9	237914	85,1
31.12.2011 р.	268104	33195	12,4	232979	86,9

Примітка: *з урахуванням посадових осіб місцевого самоврядування та без врахування державних службовців в системі Міноборони, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Держприкордонслужби.

Для виправлення цієї ситуації в Україні потрібно запровадити підготовку державних службовців за освітньо-кваліфікаційним рівнем “бакалавр” у галузі знань “Державне управління”, використавши польський досвід, де така підготовка здійснюється майже 20 років. При цьому доцільно таку підготовку здійснювати як в регіональних інститутах НАДУ, так і в університетах. Досвід організації підготовки управлінців в університетах, коледжах і факультетах, що діють у їхньому складі, можна запозичити в США, де така підготовка є широко розповсюджена.

Доцільно також запозичити досвід Польщі щодо вимоги володіння іноземною мовою (англійською, французькою або німецькою) вступниками на навчальні програми з державного управління. Зазначимо, що в Україні таку вимогу запровадили кілька років тому, але вона стосується лише вступників на денну форму навчання. Вважаємо, що запровадження аналогічної вимоги до вступників інших форм навчання дасть змогу залучати до навчання фахівців, які без перешкод можуть використовувати іноземну літературу, слухати лекції зарубіжних науковців та практиків, а також після закінчення навчання зможуть підвищувати свою кваліфікацію шляхом стажування в європейських інституціях.

Потрібно продовжувати роботу із запровадження нових спеціальностей у галузі знань “Державне управління”, використовуючи досвід навчальних закладів Європи та Північної Америки. Зазначимо, що Україна має вже такий позитивний досвід – спеціальність “Публічне адміністрування” розроблена в результаті співпраці НАДУ з Вищою школою управління та права міста Берлін. При цьому необхідно використати досвід Канади і США стосовно переліку кваліфікацій у галузі державного управління.

Доцільно також використати досвід США з організації президентської програми інтернатури (стажування) у галузі державного управління для відбору на державну службу. Зазначимо, що створення Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації” визначено, як одна з трьох складових реформи державної служби, яка, своєю чергою, є одним із напрямків Програми економічних реформ України на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” від 02.06.2010 р. та основних цілей реалізації державної кадрової політики на 2012–2020 рр. за напрямом підготовки кадрів.

Перспективи подальших досліджень пов’язані з вивченням моделей підготовки державних службовців у зарубіжних країнах з метою використання кращих світових здобутків у формуванні та реалізації державної політики у сфері підготовки державних службовців в Україні.

Література

1. Про розроблення проекту концепції реформування Національної академії державного управління при Президентові України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1110/2011 від 09.12.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?Page=1&nreg=1110%2F2011>.
2. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
3. Сучасні аспекти професіоналізації державної служби в Україні [Текст] : монографія / Іжа М. М., Попов С. А., Пахомова Т. І. [та ін.] ; заг. ред. М. М. Іжа ; Національна академія держ. управління при Президентові України ; Одеський регіональний ін-т держ. управління. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — С. 40.
4. Луговий В. І. Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) / В. І. Луговий // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України [Текст]. — К. : НАДУ, 2004. — № 2/2004. — С. 5.
5. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток [Текст] : монографія / Н. Т. Гончарук ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. — С. 147.
6. Гошовська В. А. Від кваліфікаційного рівня управлінців залежить майбутнє країни: інтерв’ю з директором Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ В. Гошовською / Записала О. Озерян / В. А. Гошовська // Віче [Текст] : теорет. і громад.-політич. журн. — № 11 / Верховна Рада України. — К. : Ред. журн. “Віче”, 2009. — С. 34–36.
7. Підвищення кваліфікації державних службовців на регіональному рівні [Текст] : монографія / В. Ф. Золотарьов, О. Ф. Мельников, Б. Г. Савченко [та ін.] ; за ред. В. Ф. Золотарьова. — Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2007. — С. 33.
8. Сучасні аспекти професіоналізації державної служби в Україні... — С. 40.
9. Модернізація системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в контексті демократичного державного врядування [Текст] : наук. розроб. / авт. кол. : М. М. Іжа (наук. кер.), Н. М. Колісниченко, Е. А. Гансова [та ін.]. — К. : НАДУ, 2008. — С. 38.
10. Ільченко Н. М. Досвід Великобританії у підходах до підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців / Ільченко Наталія Михайлівна // Вивчення та

впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади [Текст] : матер. IV Всеукр. наук.-пр. конф. за міжнар. уч. (24 листопада 2009 р., м. Полтава) : у 2 ч. Ч. 2. — Полтава : ПолтНТУ, 2009. — С. 135.

11. Луговий В. І. Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління... — С. 5.

12. Мельников О. Ф. Парадигми фахової підготовки державних службовців [Текст] : монографія / О. Ф. Мельников ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Харків. регіон. ін-т держ. упр. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. — С. 74.

13. Титаренко Л. М. Підготовка управлінської еліти в Україні та зарубіжний досвід / Л. М. Титаренко // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 1 (13). — Одеса : ОРІДУ УАДУ, 2003. — С. 206.

14. Луговий В. І. Шляхи і засади вдосконалення підготовки керівного персоналу державної служби (аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду) / Володимир Луговий // Підвищення кваліфікації державних службовців [Текст] : зб. наук. пр. / кол. авт. ; кер. П. С. Назимко. — К. : УАДУ, 1999. — С. 110.

15. Там само. — С. 114.

16. Модернізація системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування... — С. 38.

17. Іванова Т. В. Система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: сучасний стан і перспективи розвитку [Текст] / Т. Іванова // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2008. — № 2 (12). — С. 73.

18. Сучасні аспекти професіоналізації державної служби в Україні... — С. 41.

19. Луговий В. І. Болонський процес і підготовка державно-управлінських кадрів / В. Луговий // Вісник державної служби України [Текст]. — 2005. — № 1. — С. 18.

20. Country Profiles of Civil Service Training Systems // SIGMA Papers [Electronic resource]. — Paris : OECD, 1997. — № 12. — Access mode : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006716.pdf>.

21. Підвищення кваліфікації державних службовців на регіональному рівні... — С. 33.

22. Грицяк І. А. Європейський вимір у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців / Грицяк І. А., Озірська С. М. // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 1(17). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. — С. 209.

23. Альбом статистичних таблиць за даними звітності по формі № 9-ДС [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publishext/category?cat_id=36406&base_id=247084.

T. Kitsak

MODELS OF PUBLIC SERVANTS TRAINING IN EUROPEAN COUNTRIES AND NORTHERN AMERICA: EXPERIENCE FOR UKRAINE

The models of public servants training in European countries and Northern America are investigated. The possibilities of application in Ukraine the models of training organization for civil servants from foreign countries are considered.

Key words: public servants training, model, Master of public administration, Bachelor in speciality “Public administration”.