



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



ЕКСПЕРТНИЙ ДОКУМЕНТ НА ТЕМУ: «МОДЕЛІ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ»

**Підготовлено в рамках реалізації Проєкту ЄС-ПРООН
з парламентської реформи**

2021

Вступ

Усі демократичні центральні уряди світу в останні роки перебувають перед все зростаючим тиском перетворення, реформування з метою стати прозорішими, відкритішими і більш підзвітними. Водночас, вони стоять перед викликом утворення нової системи своїх підрозділів, щоб якнайефективніше відповідати на громадський запит відновлення довіри до них.

Системи підвищення рівня професійної компетентності працівників публічного сектору, які створені в установах публічного сектору різних країн, покликані, відповідно, сприяти посиленню спроможності (знань, умінь, навичок) публічних службовців, фахово долати виклики часу у сферах лідерства, залучення представників громадянського суспільства та інших стейкхолдерів до процесів обговорення, розробки і впровадження публічних політик та надання якісних послуг населенню та суспільним інститутам. Вони виконують це завдання як напряду, через розробку і пропозицію навчально-тренінгових програм, а також програм підвищення кваліфікації, так і опосередковано, через заохочення і популяризацію культури постійного навчання як однієї з головних характеристик ефективного сучасного публічного службовця.

Відповідно до цього, ефективність виконання посадових функцій і обов'язків публічними службовцями і їх професійна готовність цього досягти напряду впливають не тільки на якість наданих публічних послуг, але й на сприйняття громадянами не тільки конкретного службовця як представника однієї з урядових установ, але й публічної установи в цілому.

З останньої декади ХХ століття по першу декаду ХХІ структура публічної служби зазнала значного підсилення уваги політиків і населення до ефективності і якості надання послуг. Експерти і представники громадянського суспільства почали надзвичайно критично оцінювати роль і статус публічних службовців як головних виконавців публічного сектору. Їхня центральна роль в адміністративно-політичній та суспільно-економічній системах нівелювалася в очах громадськості, а монополія у наданні публічних послуг поступово розчинялася. Дехто з експертів навіть почав передрікати повний крах системи публічної служби (*Demmke 2005; Demmke & Molianen 2010*).

Однак наслідки кількох криз світової економіки спростували ці передбачення. У суспільстві зросли критичне ставлення до політиків і повага до соціального і професійного статусу публічної служби. Крім цього, низка трансформаційних інституційних змін, як внутрішніх, так і зовнішніх, привела до позитивних змін у форматі надання публічних послуг. Ці зміни також викликали підвищену увагу до постійного підтримання і підвищення рівня професійної компетентності службовців органів публічного врядування.

Однією із визначальних характеристик публічного сектору стала його більша фрагментованість, яку експерти пов'язують із виникненням потреби у багаторівневому врядуванні. Відповідно до потреби виникла і необхідність пристосування до нових умов як урядових установ, так і публічних службовців, що забезпечують їх ефективну діяльність.

Зміни, традиції і різноманітність інституційних підходів є характерними рисами публічної служби в різних країнах останні чотири десятиріччя. Більшість дослідників датують початок широкомасштабних реформ публічної служби початком вісімдесятих років ХХ сторіччя; вони були спричинені спочатку післявоєнними змінами в Європі, потім деколонізацією Африканського континенту і появою т.зв. «азійських тигрів» (Гонконг, Сінгапур, Південна Корея,

Тайвань), а згодом і світовою економічною кризою початку-середини 1970-х років. Ці зовнішні зміни зробили необхідними фундаментальні зміни і реформу публічної служби (див. (Ferlie, Lynn, and Pollitt 2005; Peters and Pierre, 2000, 2001; Pollitt and Bouckaert, 2011)).

До таких зовнішніх змін призвели переформатування світового економічного порядку із розпадом соціалістичного блоку країн Центральної та Східної Європи, зростання економіки у країнах, що розвиваються, глобалізація, розростання великого бізнесу у транс-національні корпорації, міграція населення і результуючі демографічні зміни (зокрема, старіння населення у низці найбільш індустріалізованих країн), зусилля боротьби зі зростаючими проявами міжнародного тероризму тощо. Наприкінці 2000-х до цього списку додалися банківська і економічна криза, а у 2020 – пандемія коронавірусної інфекції Covid-19. Наслідки останньої нам ще належить оцінити через певний час, коли будуть подолані її прояви і наслідки та досягнуто ще кількох необхідних умов, як, наприклад, відродження економік і їх співробітництва. І це тільки найбільш загальновідомі процеси глобальних змін, які мають негативний вплив на структуру і повноваження національних держав та їх адміністративно-бюрократичних структур.

На власне національному рівні практично експоненційно зростає запит на більш активну роль інститутів громадянського суспільства і просвіти громадян для більш ефективної їх участі у вирішенні місцевих соціально-економічних проблем, зростає розуміння важливої ролі паралельного існування як суспільних, так і урядових інституцій прийняття рішень, а також зростає різноманітність і роль нових інформаційно-комунікаційних технологій. Звідси нерідко робиться висновок про серйозне зменшення, навіть нівелювання, ролі і впливу публічних установ центрального рівня врядування.

Водночас, існування багатьох центрів і мереж прийняття як політичних, так і управлінських рішень призвело до усвідомлення того, що публічний сектор може стати посередником між ними – роль, яку він може виконувати чи не найбільш ефективно. Наприклад, однією із таких функцій, яку публічні службовці в інших демократичних країнах починають фахово виконувати, це – роль своєрідних брокерів/посередників у колі багаточисельних неприбуткових і приватних зацікавлених сторін.

Концепція багаторівневого врядування, як видається, має ту визначальну перевагу, що акцент діяльності публічного сектору зміщується на взаємопов'язаність і підвищення співпраці між публічними, неприбутковими та приватними установами й організаціями. Це, у свою чергу, веде до суттєвого підвищення якості надання публічних послуг.

Багаторівневе врядування – це взаємопов'язаність організацій у системі прийняття публічних рішень, використання нових механізмів надання публічних послуг та звернення більшої уваги до потреб, запитів і очікувань різноманітних осіб і груп інтересів на місцевому, регіональному та національному рівнях врядування і суспільства. Приватний бізнес, громадяни, групи суспільних інтересів тощо розглядаються як повноправні учасники прийняття рішень у публічному секторі, тоді як вирішальне слово все ж залишається за публічними службовцями з метою забезпечити суспільну єдність і колективну залученість до процесів прийняття рішень, які стосуються всього суспільства або певних регіональних чи місцевих суспільно-економічних груп.

Концепція багаторівневого врядування не загрожує існуванню системи публічної служби, вона спрямована на зміну формату діяльності з надання публічних послуг на більш активну взаємодію центрів розробки політик, децентралізованих мереж врядування, публічно-приватних партнерств, організацій громадянського суспільства, експертного середовища та урядових структур.

Однією із перешкод переходу до багаторівневого врядування є традиційне сприйняття публічного сектору як системи, створеної для належного функціонування політико-адміністративних і правових систем національних держав наприкінці XIX – у першій половині XX століть. Ця точка зору розглядає публічну службу як традиційну систему професійного

зростання, яка базується на усталених забюрократизованих нормах та інституціях і гальмує зміни і реформи публічної служби, зокрема і в системі навчання і підвищення рівня компетенції її працівників.

Однак, якщо ми розглядатимемо публічну службу не як систему забезпечення функціонування століття тому сформованих державних структур, а як окрему організацію, спрямовану на надання якісних публічних послуг різним категоріям населення і суспільства, ми на великий крок наблизимося до створення системи підвищення рівня професійної компетентності службовців органів публічного врядування, що відповідає сучасним суспільно-економічним запитам і викликам.

У такій площині система публічного врядування розглядається як набір процедур, норм, правил, традицій та мотивацій, спрямованих на мобілізацію людських ресурсів з метою надання якісних і вчасних публічних послуг. Цей набір процедур, таким чином, є фундаментом особливої організаційної конфігурації і не є простою публічною установою або системою професійного зростання для окремої категорії людей – публічної служби. Це – комплекс цінностей і принципів, що втілюються у форматі чітких і відкритих процедур прийняття рішень, включно із залученням публічних службовців до прийняття управлінських рішень і постійною адаптацією своїх фахових знань і навичок у відповідності до потреб часу і суспільства.

Найбільш виразною підсистемою організаційної структури публічної установи є система добору і постійне підтримання рівня професійної компетентності своїх службовців. Правила і норми, що складають інституційний формат такої підсистеми, природньо, різняться від країни до країни.

Далі ми розглянемо деякі з порівняльних прикладів, які здаються нам особливо цікавими у контексті завдання створення сучасної законотворчої парламентської інституції в Україні, що ефективно відповідала б на світові, регіональні і місцеві виклики, пов'язані із переходом до парадигми багаторівневого публічного врядування.

Підвищення рівня професійної компетентності службовців органів публічного врядування: виклики часу

Традиційне ставлення до публічної служби практично незмінно базується на тезі, що служба – це трудова організація національного рівня публічного сектору. Як ми зазначили у вступі, основною тенденцією останніх кількох десятиків років є послаблення ієрархічної державоцентристської моделі надання публічних послуг на багаторівневу модель врядування. В Україні це найбільш актуально з огляду на поточну реформу системи публічного врядування з децентралізацією прийняття управлінських та інших рішень.

Нові тенденції змінюють ставлення до службовців органів публічного врядування, яких перестають вважати просто підлеглими «вищому начальству» професійних чиновників, які експертними порадами сприяють формулюванню положень публічних політик, а як менеджерів професійних управлінських мереж. Така зміна висуває нові вимоги до знань і навичок публічних службовців, їх рівня професійної кваліфікації, навичок організації робочого процесу, більшої інформаційної обізнаності, використання більшого переліку інформаційно-комунікаційних засобів тощо.

Для ефективної адаптації до змін, управління/департаменти/офіси, відповідальні за функціонування системи підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців в установі повинні (відповідно до рекомендацій ОЕСР від 2015 року):

1. Мати систему визначення і модифікації переліку знань і навичок, необхідних для виконання установою (парламентом) своїх пріоритетних завдань і обов'язків та відповідати на запити і очікування громадян.

2. Заохочувати залучення до публічної служби фахівців, чия кваліфікація є необхідною для ефективного виконання установою (парламентом) своїх пріоритетних завдань і обов'язків.

3. Сприяти формуванню і розвитку знань і навичок публічних службовців за допомогою встановлення системи навчання нових публічних службовців та системи постійного підвищення рівня професійної компетентності у відповідності з пріоритетами установи (парламенту).

4. Заохочувати публічних службовців використовувати їх існуючі і набуті знання і навички на благо публічної служби і громадян.

Як зазначалося вище, практично з останньої декади минулого століття серед практиків і аналітиків встановився консенсус щодо того, що зі змінами в світі і в уряді публічні службовці повинні мати інший набір знань і навичок для ефективного виконання своїх функцій. Змінюються соціально-економічні умови в різних країнах, які вимагають від публічних установ збільшити інвестиції в навчання і підвищення рівня компетентності своїх службовців. Водночас, система такого навчання визнається одним із основних факторів, що формують адаптивну, гнучку, чутливу до потреб і швидко на відповідь публічну службу, яка необхідна під час зростаючих бюджетних обмежень і необхідності запроваджувати нові форми комунікації з громадськістю.

З огляду на знання та навички, необхідні для публічного службовця, аналітики і практики вказують на те, що вони повинні відповідати бінарній моделі системи навчання і підвищення рівня професійної компетентності, яка містить: (1) поведінкові характеристики (т.зв. гнучкі знання (*soft skills*)) і (2) технічні характеристики (т.зв. точні знання (*hard skills*)). Останні незмінно залежать від публічної установи, в якій працює службовець. Серед перших знань відзначаються такі:

- Змога поставити під сумнів статус-кво;
- Бажання запроваджувати інновації;
- Розуміння ризиків;
- Лідерські якості;
- Вміння впорятися з викликами нових технологій;
- Вміння вирішувати проблеми в складних багатомірних ситуаціях;
- Підприємницькі навички;
- Вміння вирішувати суперечки і досягати консенсусу; і т.д.

Ключем до визначення, які саме навички потрібні публічним службовцям на різних посадах публічної служби в різних установах є набір компетенцій (посадових інструкцій). А система навчання і підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців, у свою чергу, необхідна будь-якій країні, оскільки вона є визначальною для якісної роботи бюрократії і ефективності системи прийняття рішень і затвердження урядових політик.

Для набуття знань і навичок ефективного реагування на внутрішні та зовнішні виклики системи прийняття рішень, а також на очікування громадян, публічному службовцю необхідно мати достатній набір спроможності у двох сферах: освітньому рівню і професійному розвитку. Освіта забезпечує службовця фундаментальними знаннями під час відбору до публічної служби, а система навчання і підвищення рівня компетентності надають йому більш сфокусовані знання і навички, необхідні для виконання посадових обов'язків.

Заохоченням службовця до постійної спрямованості на безперервне навчання і підвищення рівня своєї компетентності забезпечується адаптація службовця до періодичних змін робочих умов і вміння долати потенційні і реальні виклики його/її діяльності. Цим також забезпечується

сталість його/її рівня професійної компетентності і професійного розвитку, а також перспективи кар'єрного росту.

Схожість і різниця моделей систем навчання і підвищення рівня професійної компетентності

У більшості демократичних країн системи навчання і підвищення рівня професійної компетентності для поточних і потенційних публічних службовців забезпечуються у двох форматах: навчанням/тренінгами, що надаються службовцю безпосередньо в урядовій установі (т.зв. *insourcing*) та навчанням/тренінгами, що надаються поза межами цієї установи, але фінансуються нею або (рідше) міжнародними організаціями донорської та технічної допомоги (т.зв. *outsourcing*). Останній формат може організовувати будь-яка зовнішня організація, включно з неприбутковими чи бізнес-організаціями, академіями, інститутами післядипломної освіти, науково-дослідницькими центрами тощо.

В багатьох країнах ОЕСР і тих, що не є членами організації, фінансова та адміністративна підтримка навчання і підвищення рівня компетентності державних службовців входить до обов'язків окремого навчального чи освітнього центру/установи/інституту, які за статусом також є урядовими установами. Зазвичай, організаційна структура таких центрів є досить схожою, але існують і певні національні розбіжності, зумовлені або історичними умовами розвитку системи публічної служби, або різними ступенями інтеграції урядових установ чи різними підходами до навчання в цій країні. Зокрема, одна з таких розбіжностей, про яку йтиметься далі, є затвердження нової системи публічного врядування, що отримала назву «нове публічне управління» (*NPM, new public management*).

Нова модель публічного управління (NPM)

Останнім часом, десь приблизно з середини 1990-х років, у світі поширюється інноваційна модель нової парадигми публічного управління, яку окремі уряди взяли як основу реформування публічної служби. Серед таких країн виділяються Велика Британія, США і Австралія, а також скандинавські країни та країни Південної Америки. Слід зазначити, що існують різноманітні оцінки щодо доцільності цієї нової парадигми, особливо щодо використання її або окремих елементів у країнах, що розвиваються і не є достатньо індустріалізованими.

Одним із основ цього підходу є запозичення окремих практик ефективного управління із бізнес середовища і їх адаптація до діяльності установ публічного сектору в процесах розробки, прийняття, впровадження і оцінювання результатів публічної політики. Застосовуються ці практики як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях врядування.

Зокрема, NPM пропагує активне використання ринкових механізмів з метою забезпечення більш ретельної підзвітності публічного сектору і запровадження пріоритетів діяльності як інструментарію більш суворої підзвітності. Однак, задля запровадження таких практик повинно існувати декілька сприятливих умов: існування реально конкурентного середовища, невикривлена і доступна інформація щодо варіантів можливих рішень у сферах публічної політики, можливість встановлення ієрархії пріоритетів різних суспільно-економічних груп громадян тощо.

Головним завданням NPM є «переформатування» публічного управління шляхом віддання переваги досягненню результатів і задоволення запитів і очікувань громадян на відміну від акценту на адміністративних та політичних процесах, оскільки останні є неефективними з огляду на превалювання в них особистого (групового) законодавчого інтересу. Засадничою тезою NPM

є те, що якщо замість жорсткої ієрархічної бюрократичної системи запровадити систему, що базується на принципах приватної конкуренції і змагальності, тоді діяльність органів публічного врядування буде більш ефективною і економною. Найбільш відомими є приклади реформування за допомогою цього підходу секторів освіти на охорони здоров'я.

Ключові сім принципів NPM спершу були сформульовані британським науковцем (Hood 1991) і з того часу тільки закріплювалися на практиці. Окремі з них були розвинуті до навчально-тренінгових дисциплін і, зокрема, досить широко використовуються бізнес сектором сьогодні в Україні:

1. *Управління за моделлю приватного (бізнес) сектору.* З працівниками слід укладати короткотермінові контракти, розробляти корпоративні плани і запровадити систему оцінки їх виконання (досягнення конкретних результатів). Крім того, слід затверджувати Головні завдання установи як документ, що проголошує основну місію організації.
2. *Дискреція керівника.* Успішне управління є головним фактором успіху організації; керівник повинен отримати достатню волю у застосуванні не процедур, а методів для швидкого прийняття рішень з різних організаційних питань.
3. *Децентралізація.* Вихід за межі адміністративних і організаційних обмежень і утворення не ієрархічної, а децентралізованої структури з метою більш ефективного використання наявних ресурсів включно з людськими.
4. *Стандарти виконання завдань.* Чіткі і конкретні стандарти виконання завдань є гарантією їх швидкого і вчасного виконання. Завдання/наміри, цілі і етапи виконання конкретизуються.
5. *Контроль результатів «на виході».* На відміну від дотримання бюрократичних процедур і контролю «на вході», тобто що зроблено, а не скільки зусиль і коштів витрачено. Встановлення критеріїв досягнення результату, які мусять бути кількісними, а не якісними. Оцінювання роботи за досягненими результатами. Аутсорсинг завдань приватному сектору.
6. *Конкуренція.* Промоція змагальності у публічному секторі і досягнення більш ефективного виконання за рахунок укладення короткотермінових контрактів з підрядником, який пропонує кращі умови. Позбавлення затяжних обговорень.
7. *Зменшення витрат.* Покращення співвідношення «ціна-якість результату». Зменшення витрат стимулює економність. Найвідомішим мемом цього принципу став вислів автора «робити більше із меншими затратами».

Якщо ми уважно проаналізуємо ці принципи, ми побачимо, що більшість з них або їх компонентів сьогодні широко використовуються або запроваджуються у публічному секторі також і в Україні. Водночас, багато з них були «вплетені» в існуючі адміністративні та бюрократичні процедури і в результаті ми отримали своєрідний симбіоз двох різних парадигм. Для більш глибокого і об'єктивного аналізу цих новітніх тенденцій потрібно проводити окреме ретельне дослідження.

Компетенції, знання і навички ефективного публічного службовця

Підхід, що отримав назву «Управління компетенціями» виник нещодавно як один із головних інструментів ефективного управління людськими ресурсами. Ним послуговуються як в приватному, так і в публічному секторах. Він зарекомендував себе ефективним інструментом для визначення спроможності і поведінкових характеристик, необхідних працівнику для того, щоб

бути фахівцем на своєму робочому місці, для виконання своїх функціональних обов'язків. Крім того, завдяки йому організація може забезпечити оптимальний відбір працівників і розподіл між ними посадових обов'язків і завдань. У контексті потреб урядової установи, цей інструмент здатний забезпечити вибір службовця відповідно до його технічних і професійних знань, а також поведінкових характеристик, наприклад, наявності чи відсутності лідерських якостей.

Набір компетенцій, знань і навичок у працівника важливий з точки зору керівника організації (урядової установи), оскільки для нього/неї інвестування в набуття певних компетенцій є інвестицією в людський капітал, а отже і в функціональність своєї організації. Це також важливо при визначенні стратегії набору нового і утримання поточного персоналу: при наборі чітко описати, який набір знань, навичок і якостей потрібен для потенційних нових працівників, а для утримання, щоби вірно ідентифікувати потенціал кар'єрного росту і готовність до нових завдань і викликів.

Відповідь на запити і очікування громадян, робота на загальноорганізаційну мету вимагає швидкого прийняття рішень, включно з умінням поєднувати вміння, навички, знання і розподіл людського капіталу для виконання стратегічних пріоритетів, які в наш час мають тенденцію швидко модифікуватися чи й взагалі кардинально змінюватися. Зокрема, в останній час вималювалася тенденція звертати більшу увагу на «гнучкі знання» (*soft skills*) публічних службовців, до яких раніше менш детально приглядалися. Серед таких знань можуть бути такі, як уміння комунікації з іншими працівниками, вміння узагальнювати, організаційні навички, здатність до роботи в команді чи спілкування з представниками медійних організацій.

Компетенції (посадові обов'язки) зазвичай є агломератом знань, навичок, умінь і поведінкових характеристик виконання конкретного функціонального набору на посаді. Для прикладу розглянемо визначення критичних (необхідних) компетенцій, визначених британською службою людських ресурсів публічного врядування, і сформованих нею вигляді діаграми Венна для Структури компетенцій публічного службовця на 2012-2017 рр.



На наступній сторінці у рамці можна також познайомитися з планом визначення компетенцій публічних службовців у Великій Британії.

Стосовно розроблених і затверджених компетенцій (посадових обов'язків) публічних службовців різних категорій, ситуація в Україні видається благополучною. Однак з огляду на оголошену парламентську реформу – досвід інших країн свідчить, що внесення змін у ці документи буде необхідний. Ось результати опитування 12-ти країн офісом ОЕСР і презентованих у 2017-му році:

Ця таблиця свідчить про те, що цінності публічної служби, вірогідно, легше сформулювати, ніж

План компетенцій публічної служби Великої Британії

Знання і компетенції

В рамках реформи публічної служби Уряд забезпечить усіх публічних службовців:

- *Необхідними інструментами і знаннями для надання більш ефективних публічних послуг.*
- *Можливістю роботи у будь-якому департаменті.*

«Виклики змін: План можливостей для публічної служби» має на меті покращити знання і виконання функцій усією службою.

План можливостей містить стратегію забезпечення знань і компетенцій службовців і аналізує можливості публічної служби використовувати організаційні можливості і управлінські процеси для посилення цих знань. Зокрема:

- *Всім публічним службовцям забезпечується 5 на навчання і підвищення рівня професійної компетентності в рік з метою покращення виконання ними своїх завдань.*
- *Для них створені широкі можливості, такі як навчання на робочому місці, формальні тренінгові курси тощо.*

План заохочує ширше залучення у та від волонтерів та бізнесу.

Компетенції – це знання, навички та поведінка, які ведуть до виконання своїх завдань.

Розробка компетенцій для публічної служби				
		Усі службовці	Керівництво	Цінності
1	Україна			
2	Іспанія			
3	ОАЕ			
4	Велика Британія			
5	Канада			
6	Мексика			
7	Бельгія			
8	Словенія			
9	Бразилія			
10	Польща			
11	Ліван			
12	Люксембург			

прописати компетенції публічних службовців на конкретних посадах. Слід зазначити, що результати опитування цієї вибірки країн в загальному співпадають з опитуваннями, проведеними раніше, які також акцентували увагу на необхідності інтеграції системи навчання і підвищення рівня компетентності публічних службовців з процесом розробки та затвердження посадових обов'язків окремих працівників.

Що стосується публічних службовців на керівних посадах, більшість країн ОЕСР розробляють профілі необхідних знань і навичок централізовано. Серед пріоритетних знань тут такі: вміння керувати командою, професійними мережами і змінами, вміння мислити стратегічно і приймати рішення в сфері публічної політики, а також дотримання ціннісних орієнтирів та етичних норм (ОЕСР, 2016 р.).

Тепер розглянемо ще одну Вестмінстерську систему публічного врядування в контексті знань і

навичок, які необхідні проявляти на керівних посадах – Канаду. Три роки тому в цій країні затвердили нові ключові компетенції вищих посадовців. Цікаво, що повна назва цього документу – «Портфолію ключових компетенцій та приклади ефективної та неефективної поведінки». Ось вони:

- Здатність напрацювання візії та стратегії;
- Вміння мобілізувати громадян;
- Підтримання етичних норм і гречності у поведінці;

- Співпраця з партнерами та зацікавленими сторонами;
- Просування інновацій і управління змінами;
- Досягнення реальних результатів.

У таких країнах, як Польща, Бразилія, Мексика, ОАЕ та деяких інших кожна урядова структура, включно з парламентами, розробляє план навчань та підвищення рівня компетентності публічних службовців, що повинен бути узгоджений із Рекомендаціями щодо розвитку людських ресурсів, який затверджується Урядом.

Водночас, більшість парламентських інституцій у світі інтегрують свої навчальні потреби і потреби у підвищенні рівня компетентності публічних службовців за посередництва структур, що підпорядковуються центральному Уряду.

Використання інноваційних підходів у навчальних програмах і програмах підвищення рівня професійної компетентності

З огляду на обмеженість ресурсів, доступних підрозділам публічних установ, які відповідають за розробку навчальних програм і програм підвищення рівня професійної компетентності, враховуючи зростаючу конкуренцію серед інституцій, що надають навчальні послуги, а також різноманітність навчальних потреб і динаміку потреб і очікувань громадськості слід звертати більшу увагу на використання нових і альтернативних методів навчання, включно з інтеграцією у навчальні програми нових інформаційно-комунікаційних технологій.

Висновки

У часи світових криз і глобальних викликів звичному функціонуванню спільнот органи публічного врядування намагаються знайти баланс між вимогами щодо більшої економії у використанні публічних коштів і очікуваннями громадян щодо попередження і подолання таких загроз, як, наприклад, питання міграції, демографічна криза, зміни клімату, міжнародний тероризм тощо. Водночас, публічним службовцям необхідно пристосовуватися до сучасного поступу технологій та інновацій, бюджетних обмежень та зростаючих вимог громадянського суспільства щодо більш жорсткого громадського і медійного контролю над видатками, процесами прийняття управлінських рішень і ефективності виконання службовцями своїх функцій.

Досягти такого балансу можна тільки завдяки ефективній спроможній публічній службі, озброєній відповідними до вимог часу знаннями, уміннями, навичками і професійністю. Таким чином, **одним із найважливіших стратегічних завдань для публічної служби сьогодні є заохочення навчання, підвищення рівня професійної компетентності, вдосконалення існуючих і нових знань службовців її органів та установ.** Програми підвищення рівня професійної кваліфікації не повинні зупинятися на досягнутому, а постійно адаптувати і модернізувати портфоліо своїх навчальних і тренінгових програм у відповідності до змін у суспільстві.

З огляду на теперішні зміни у використанні програмного забезпечення для онлайнової комунікації (через поширення коронавірусної пандемії Covid-19) слід продумати і обговорити поєднання онлайнових і офісних форматів для забезпечення виконання своїх завдань. Ще кілька років тому дослідження в країнах ОЕСР показували, що більше половини публічних службовців в урядових органах надають перевагу традиційній аудиторній методології викладання (тренінги і презентації), командній роботі (робочі групи) і навчальним візитам. Онлайнові навчальні курси

самостійної роботи використовували близько 40% урядових органів. Ми очікуємо зміни цієї ситуації вже найближчим часом.

Водночас, спостерігається **зростаюча тенденція використання змішаного (гібридного) навчання (*blended learning*)**: поєднання аудиторної методології навчання із самостійним навчанням на робочому місці чи з методологією «рівний з рівним» (*peer-to-peer*).

Ми можемо відзначити чітку тенденцію на **зростання використання таких навчальних курсів як інформаційно-комунікаційні технології, управління людськими ресурсами, управління змінами та управління проєктами (*project management*)** у системах навчання та підвищення рівня професійної компетентності.

Водночас, використання таких навчальних курсів, як **оцінка ризиків, оцінка програм, інновації, залучення зацікавлених сторін (*stakeholder engagement*) та аналіз політики, незважаючи на високий інтерес серед публічних службовців, залишається часто незатребуваним.**

Більше половини службовців органів публічного врядування **долучалися до наукової роботи чи наукових розробок**, особливо в тих установах, де програми навчання і підвищення рівня професійної компетентності пропонувалися їм. Це твердження не стосується, однак, таких курсів як інформаційні технології, управління проєктами і адміністративного права).

Більшість курсів навчання і підвищення рівня професійної компетентності мають вбудовані **механізми моніторингу та оцінки впливу і відповідності цих курсів на потреби державних службовців**, проте більшість з них є доволі застарілими і адмініструються за допомогою внутрішніх ресурсів. Рекомендується використання зовнішніх ресурсів для оцінки впливу і відповідності як потребам самих державних службовців, так і вимогам до їх ефективної діяльності.

Моделі систем навчання і підвищення рівня професійної компетентності відрізняються від країни до країни в залежності від їх статусу, рівня автономності від установи публічного врядування тощо. Переважна їх більшість має чітку ієрархію підпорядкування керівникові органу врядування, проте деякі крім цього мають ще утворену Раду директорів (20%) і Раду консультантів (27%).

Серед пріоритетних напрямків діяльності систем навчання і підвищення рівня професійної компетентності у країнах ОЕСР зазначаються такі курси: розвиток потенціалу лідерства (80%), підвищення рівня професійної досконалості (47%), узгодження діяльності з навчання і підвищення рівня професійної компетентності з урядовими пріоритетами (45%), розвиток кар'єри нових публічних службовців (20%).

Окремі рекомендації ОЕСР для систем навчання і підвищення рівня професійної компетентності службовців органів публічного врядування

- Встановити механізми визначення і регулярного перегляду навчальних курсів і програм підвищення рівня професійної компетентності, обов'язкових для всіх службовців установи;
- Сприяти розробці та використанню працівниками періодичних планів особистого розвитку з урахуванням результативності їх роботи і організаційних потреб установи.
- Проводити регулярні консультації із внутрішніми та зовнішніми зацікавленими сторонами як невід'ємну частину процесу розробки навчальних планів щодо прогалин у знаннях та навичках публічних службовців і пріоритетів навчання і підвищення рівня їх професійної компетентності.
- Затвердити систематичні і всебічні процедури щодо уточнення поточних і потенційних пріоритетів урядової діяльності, а також світових тенденцій з метою

врахування їх при розробці планів навчання та підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців.

- Проводити періодичну оцінку впровадження інноваційних методик у навчання і підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців включно із використанням соціальних мереж та інших інформаційно-комунікаційних технологій.

- Посилити співпрацю із науковою спільнотою з метою періодичного оновлення як переліку навчальних курсів, так і їх внутрішнього наповнення в контексті пріоритетів Уряду та новітніх соціально-економічних і політичних тенденцій.

- Розширити всебічну оцінку навчальних програм з точки зору їх ефективності і досягнення позитивних результатів; особливу увагу варто звернути на вплив навчальних програм на ефективність і результативність роботи службовців та організації в цілому.

- Обговорити доцільність використання альтернативних методів оцінки з метою розширення обсягу і різноманітності програмної оцінки; розширити використання незалежного оцінювання.

Джерела інформації

1. Civil Service Human Resources (2015) *Civil Service Competency Framework 2012-2017* (Civil Service Human Resources, London: United Kingdom).
2. Demmke, Christoph (2005) *Are Civil Servants Different Because They are Civil Servants? Who are the Civil Servants – and How?* (Maastricht: EIPA).
3. Demmke, Christoph and Timo Moilanen (2010) *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service* (Frankfurt: Peter Lang).
4. Ferlie, Ewan, Lawrence Lynn jr. and Christopher Pollitt (eds) (2005) *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford: Oxford University Press).
5. Hood, Christopher (1991) *A Public Management for All Seasons?* Public Administration Quarterly No. 69 (1).
6. OECD (2017) *National Schools of Government: Building Civil Service Capacity*. OECD Public Governance Review (Paris: OECD Publishing).
7. Peters, B. Guy and Jon Pierre (2000) *Governance, Politics, and the State* (New York, St. Martin's Press).
8. Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University Press).
9. Treasury Board Secretariat (2016) *Key Leadership Competency profile and examples of effective and ineffective behaviours* (Treasury Board Secretariat, Government of Canada).
10. Van der Meer, Frits M. (ed.) (2011) *Civil Service Systems in Western Europe , 2nd edition* (Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar).
11. Verheijen, Tony (with Alexander Kotchegura) (eds) (1999) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe* (Cheltenham: Edward Elgar).
12. Кухаренко В.М (2017) *Проектування програми курсу «Змішане навчання»*. Інформаційні технології в освіті № 4 (33).

13. Обушна Н.І. (2015) *Новий публічний менеджмент як сучасна модель регулювання суспільних процесів* ([http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/5.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/5.pdf)).
14. Поліщук, В.П. (2017) *Новий публічний менеджмент як посткласична парадигма державного управління. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління* (Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України).