



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ЕКСПЕРТНИЙ ДОКУМЕНТ НА ТЕМУ: «ПРОФЕСІЙНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД»

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

2021

Вступ

Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців – важливий напрямок, без якого вдосконалення системи державного управління є неможливим в цілому. Вивчення особливостей організації професійного розвитку державних службовців в зарубіжних країнах дозволяє проаналізувати накопичений ними досвід і врахувати його позитивні аспекти при подальшій розробці шляхів реформування системи підвищення рівня професійної компетентності державних службовців в Україні, зокрема в Апараті Верховної Ради України.

Поняття професійного розвитку державних службовців прийнято розглядати ширше, ніж поняття підвищення рівня професійної компетентності, адже останнє як правило є складовою частиною професійного розвитку. На практиці різниця між даними поняттями зазвичай є умовною: і підвищення рівня професійної компетентності, і професійний розвиток спрямовані на реалізацію однієї мети – сприяти більш якісному виконанню державними службовцями покладених на них обов'язків.

Зарубіжний досвід організації професійного розвитку державних службовців, як правило, ґрунтується на взаємодії державних органів з навчальними закладами (університетами, інститутами тощо).

Особливості професійного розвитку державних службовців: досвід зарубіжних країн Великобританія

Загальне керівництво кадровою політикою на державній службі Великобританії здійснює прем'єр-міністр, який одночасно є міністром у справах державної служби. Він відповідає за регулювання державної служби в рамках реалізації рішень виконавчих органів влади. Керівник державної служби (Head of the Civil Service) відповідає за виконання покладених на цю службу функцій і створення для державних службовців оптимальних умов роботи.

Секретаріат кабінету міністрів (Cabinet Office) відповідає за виконання плану реформ державної служби. У чинному плані реформ цивільної служби (Civil Service Reform Plan, 2012) одним з пріоритетних напрямів визначено створення можливостей для вдосконалення знань і умінь державних службовців, підвищення ефективності державної служби. З цією метою запропоновано розроблення п'ятирічних планів розвитку для всіх державних службовців, що відображають, які саме навички необхідно отримати і як цього передбачається досягти. При цьому наголошується, що деякі прогалини в компетенціях вже виявлені, в першу чергу – недостатній рівень кваліфікації в сфері управління змінами, фінансового менеджменту, управління проєктами, управління ризиками та ін. Для підтримки планів розвитку було створено нову модель компетенцій (Competency Framework), а також систему навчання і підвищення кваліфікацій державних службовців.

Модель компетенції єдина для всіх державних службовців. Вона визначає такі цінності державної служби як чесність, добропорядність, неупередженість та об'єктивність в основу будь-якої діяльності і узгоджується з моделлю лідерства. Модель охоплює: визначення напрямку (*Setting Direction*) – бачити ситуацію в цілому, змінювати і покращувати, приймати ефективні рішення; залучення людей (*Engaging People*) – управляти і взаємодіяти, співпраця і партнерство, забезпечення рівних можливостей; досягнення результатів (*Delivering Results*) – забезпечення співвідношення ціни і якості, управління якістю, своєчасна реалізація цілей.

Пройти підвищення кваліфікації державні службовці можуть в Коледжі цивільної служби (Civil Service College), організованому викладачами Національної школи державного управління (National School of Government), яка була закрита в березні 2012 року. Нова навчальна організація пропонує для державного сектора як навчання власними силами (свій штат професійних тренерів, обладнані для навчання приміщення та ін.), так і спеціалізоване

навчання (спрямоване на задоволення індивідуальних потреб клієнтів), регулярні (готові) курси.

Для підвищення кваліфікації всіх державних службовців створено сайт Civil Service Learning¹, на якому державні службовці можуть знайти інформацію про дистанційне навчання, онлайн-ресурси та очні курси. Більшість можливостей щодо підвищення кваліфікації представлена в Загальній програмі, що складається з трьох блоків:

1. Ключові навички, необхідні всім державним службовцям для виконання своїх обов'язків: обслуговування споживачів, управління проєктами, навички в сфері фінансів та інформаційних технологій.

2. Робота на державній службі: специфічні навички, що стосуються роботи в органах державної влади, наприклад, навички проведення брифінгів, підготовки документів, наявність правової свідомості.

3. Лідерство і вдосконалення управлінської діяльності – навички, необхідні для керівництва, управління людьми та бізнесом на всіх рівнях державної служби, а також теми з управління змінами.

Особливе місце займає підвищення кваліфікації в рамках програми «швидкий потік» (*Fast Stream*). Для участі в цій програмі службовців відбирають шляхом відкритого конкурсу. Також передбачено прискорене проходження служби з різними умовами для кандидатів (наприклад, для випускників вищих навчальних закладів, для діючих державних службовців).

Франція

Підвищення кваліфікації державних службовців у Франції можна охарактеризувати як постійний професійний розвиток. Воно включає підготовку до першої посади державного службовця і подальше навчання на всіх етапах його кар'єри.

У Франції існує близько 70 адміністративних шкіл (не рахуючи установ, що спеціалізуються на підготовці вчителів, і військових шкіл), які надають різні типи навчання для співробітників державної служби. Для державної служби основною є Школа публічного (державного) управління (фр. *École nationale d'Administration*). Слідом за нею йдуть політехнічні та інженерні школи, п'ять регіональних інститутів управління, розташованих в містах Лілль, Ліон, Мец, Нант і Бастія, а також спеціалізовані адміністративні школи, створені для навчання управлінських кадрів державної служби за такими напрямками, як податки, митниця, безпека, охорона здоров'я та ін. Регіональні інститути управління займаються підготовкою основної частини кадрів адміністрації держави, за винятком високопоставлених чиновників.

На територіальному рівні основна організація – Національний центр державної служби (*National Center of Territorial Civil Service, CNFPT*). Під його керівництвом деякі організації, наприклад Національний інститут територіальних досліджень (*National Institute of Territorial Studies, INET*), проводять навчання спільно зі Школою публічного (державного) управління.

Для держслужбовців державних лікарень основна школа – Вища школа суспільної охорони здоров'я (*High School of Public Health, EHESP*), метою якої є навчання вищого і виконавчого керівництва лікарень, а також державних службовців (медичних працівників).

Адміністративні школи займаються перепідготовкою та підвищенням кваліфікації, міжнародним співробітництвом, науково-дослідною роботою. Вони співпрацюють в рамках мережі шкіл державної служби (фр. *Le Réseau des écoles de service public, RESP*) – неформальної асоціації, яка об'єднує близько 40 шкіл з метою здійснення обміну досвідом для покращення результатів діяльності.

¹ Офіційний сайт підвищення кваліфікації державних службовців Civil Service Learning (<https://civilservicelearning.civilservice.gov.uk/>).

Вступ до Школи публічного (державного) управління здійснюється за двома конкурсами. Перший з них – для випускників навчальних закладів, які не мають стажу, але бажають побудувати кар'єру керівника; другий – для працівників керівної ланки, які мають стаж роботи не менше п'яти років. Для керівників державного або приватного сектора Школа пропонує короткострокові курси за конкретним тематичним спрямуванням. Також пропонуються повністю персоналізовані навчальні курси з проблематики ЄС, призначені для державних службовців, виборних посадових осіб, менеджерів з приватного сектора, осіб вільних професій і представників громадянського суспільства.

Безперервне навчання включає:

1. Семінар у сфері управління державним сектором.

Він складається з трьох модулів і адресований керівникам служб центрального уряду, місцевих органів влади та інших установ державного сектора. Він також відкритий для керівників державних компаній і приватних організацій, які працюють з центральним урядом або місцевими урядовими установами. Його мета – надати можливість особам, які приймають рішення, поглибити і розширити свої знання за такими напрямками: реформа державних інститутів і процедур, зміни в управлінні державним сектором і його європейському оточенні, проблеми та перспективи децентралізації.

2. Міжвідомчі тренінги.

Це 13 одно- або дводенних сесій за однією тематикою, орієнтованих головним чином на модернізацію управління державним сектором і на питання управління в рамках ЄС. Програми відкриті для всіх керівників, включаючи високопоставлених державних службовців, незалежно від того, чи знаходяться вони на початку своєї кар'єри або є досвідченими працівниками, а також для виборних посадових осіб і лідерів неурядових організацій як у Франції, так і за кордоном. Курси проводять досвідчені викладачі; методи навчання засновані на практиці і включають моделюються ситуації і порівняльні підходи.

3. Кар'єрну мобільність (Career mobility).

Навчальні цикли на підтримку кар'єрної мобільності пропонує Школа публічного (державного) управління. Вони призначені для:

- державних службовців міністерств, керівників інших державних установ. Школа відповідає за підготовку цих державних службовців, відібраних в рамках прискореної кар'єрних схеми. Щороку в даний цикл навчання приймають сорок державних службовців і в результаті семимісячного курсу допомагають їм змінити службове становище;
- офіцерів збройних сил, бажаючих зайняти керівну посаду на державній службі, наприклад стати керівником або заступником префекта;
- парламентських співробітників в Національних зборах і сенаті Франції і в Європейському парламенті.

4. Післядипломне навчання науці про європейську інтеграцію (Postgraduate Course in European Studies).

Школа публічного (державного) управління бере участь у проведенні навчання для отримання вчених ступенів на основі партнерських відносин з іншими університетами, професійними школами тощо, розташованими як у Франції, так і в інших європейських країнах. Школа також бере участь в організації навчання за магістерськими ступенями за запитом та у співпраці із зарубіжними університетами та інститутами.

Крім того, Школа проводить індивідуальні навчальні курси для французьких і зарубіжних державних і приватних установ. Вони можуть бути національними, двосторонніми або багатосторонніми. Зміст і формат розробляються у співпраці з запитуючим органом. Індивідуальні сеанси і цикли (тривалістю від одного дня до двох місяців) можуть включати

навчальні візити і стажування. Вони можуть проводитися як в Школі, так і на території, обраній клієнтом в Парижі, в провінції або за кордоном.

Важливо відзначити, що у більшості органів виконавчої влади є власні школи адміністраторів. У таких школах число слухачів, як правило, співвідноситься з кількістю бюджетних посад, на які потім направляють випускників. Навчання включає як теоретичні курси, так і практичні, у т. ч. стажування на робочому місці.

Сполучені Штати Америки

На особливу увагу заслуговує досвід професійного розвитку державних службовців в Сполучених Штатах Америки. Він відрізняється децентралізацією, багаторівневістю програм і їх взаємозв'язком з програмами навчання у сфері бізнесу. Методичне та організаційне керівництво підготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів державного апарату на федеральному рівні здійснює Управління кадрової служби (Office of Personnel Management). Навчання (підвищення кваліфікації) в рамках Управління передбачає навчання фахівців власними силами: Центр розвитку лідерських якостей (Center for Leadership Development), в т. ч. Східний і Західний центри підготовки і підвищення кваліфікації (Management Development Center), а також Федеральний інститут керівних кадрів (Federal Executive Institute). Крім того, в рамках Управління здійснюється професійний розвиток за моделлю Компетентності лідерства (Leadership Competencies) і Ключовим кваліфікаціям керівників (Executive Core Qualifications).

Центр розвитку лідерських якостей пропонує освітні програми, побудовані на ключових кваліфікаціях керівників на будь-якому етапі кар'єри. Це міжурядові освітні курси, атестаційні програми, індивідуальні рішення і технологічна система USA Learning. Послуги надаються через електронне навчання, навчання в аудиторіях, в центрах Федерального інституту керівних кадрів, а також в центрах підготовки та підвищення кваліфікації.

USA Learning – офіційний сайт з навчання та підвищення кваліфікації федерального уряду США. Він підтримує розвиток співробітників федерального рівня і сприяє досягненню агентствами своєї місії шляхом спрощення та універсалізації доступу до високоякісних продуктів з електронного навчання, інформації та послуг. Деякі пропозиції включають розробку і надання систем управління навчанням під потреби замовника (*Learning Management Systems, LMS*); вивчення систем управління освітнім контентом (*Learning Content Management Systems, LCMS*) і пов'язаних з ними послуг; платформ електронного навчання / тестування і інший спеціальний контент. Програми USA Learning є частиною Дирекції кадрових рішень (*HR Solutions Directorate*) в Центрі розвитку лідерських якостей і пропонують широкий спектр електронних навчальних продуктів і послуг, а також реалізацію настроюється системи управління навчанням за зниженими цінами.

Федеральний інститут керівних кадрів допомагає державним керівникам вищого рівня підвищити ефективність діяльності організацій. Інститут пропонує три типи програм:

1. Програми лідерства в демократичному суспільстві (*Leadership for a Democratic Society program, LDS*). Це чотиритижнева програма для вищого федерального керівництва з розвитку лідерських якостей. Пропонується широкий спектр курсів і більш коротких навчальних заходів для розгляду чотирьох тем програми і можливість вибрати ті з них, які відповідають індивідуальним потребам у навчанні.

Теми: одноосібне керівництво, що трансформуються організації, політика в конституційному ладі, глобальні перспективи.

2. Спеціалізовані програми, розроблені для конкретних відомств.

3. Міжвідомчі курси тривалістю від двох днів до тижня, орієнтовані на розгляд конкретних аспектів лідерства. Управлінням кадрової служби були розроблені п'ять ключових кваліфікацій керівників і відповідні компетентності лідерства. Така модель дозволяє виявляти

потенційних лідерів, розробляти плани індивідуального розвитку і складати навчальні програми.

Всім членам Служби керівників вищої ланки (СКВЛ) рекомендується мати план індивідуального розвитку (Individual Development Plan) з чітко визначеними цілями: короткостроковими – спрямованими на оволодіння професійними і управлінськими навичками, і довгостроковими – пов'язаними з розвитком їх творчого потенціалу.

У США найбільш поширені такі типи професійного розвитку державних службовців вищого рівня: підвищення кваліфікації та навчання, ротації і стажування.

Діяльність навчальних закладів і центрів з проведення навчання, як правило, орієнтована на керівників середньої та вищої ланки. Навчання проводиться в підрозділах Вашингтонського університету (*University of Washington*), зокрема в Школі публічного і громадського управління Евана (*Evans School of Public Affairs*), Гарвардському інституті державного управління ім. Джона Ф. Кеннеді (*John F. Kennedy School of Government*), Американської асоціації управління (*American Management Association*) і ін. У центрах проведення семінарів для адміністративних працівників організована підготовка у конкретних галузях знань.

Широко розвинена система відомчої підготовки держслужбовців. Зміст навчання залежить від посадових обов'язків конкретного чиновника, а також даних експертних опитувань. Держслужбовці можуть вибирати ту програму, яка їм більше підходить, в т. ч. навчатися в недержавних навчальних закладах та академічних центрах, що заохочується, так як дозволяє вивчити досвід менеджменту в інших секторах і розглядати суспільні проблеми з різних точок зору. Уряд бере на себе витрати на навчання держслужбовців в американських університетах, школах і на різних курсах. Важливо відзначити активне використання досвіду навчання в сфері бізнесу, в тому числі спільне навчання держслужбовців з менеджерами комерційних фірм.

Особливе місце в США відводиться професійним асоціаціям. У сфері державного управління і підвищення кваліфікації однієї з головних вважається Національна асоціація інститутів державної служби США (*NASPA*). Це міжнародна асоціація суспільно-політичних шкіл (школи державної політики та управління) в університетах США і за кордоном. *NASPA* також є професійно акредитованим об'єднанням магістерських програм в області державної політики (*Master of Public Policy, MPP*), публічного і громадського управління (*Master of Public Affairs, MPAff*) і магістрів державної служби (*Master of Public Administration, MPA*). Місією організації є «забезпечення високих стандартів в галузі освіти і підготовки кадрів для державної служби та пропаганда ідеалів держслужби»².

В цілому в США на сьогодні налічується понад 260 шкіл *MPA/MPP*. Багато з них пропонують як очні, так і очно-заочні форми навчання, програми для вищого керівництва (*Executive MPA*), онлайн-курси, де вимоги для отримання ступеня можуть варіюватися в залежності від професійного досвіду. Програми *MPA/MPP* існують з метою забезпечення професійного навчання державних службовців (на всіх рівнях), співробітників з некомерційного та приватного секторів к в Сполучених Штатах, так і в усьому світі.

Висновок

В багатьох країнах основою для розробки програм підвищення кваліфікації виступають кластери компетенції, а також моделі ключових кваліфікацій. Такий підхід дозволяє державним службовцям з різним базовою освітою отримати необхідні навички і знання і виконувати свої обов'язки більш ефективно.

² Офіційний сайт Національної Асоціації інститутів державної служби США (*NASPA*) (<https://www.naspa.org/about-naspa>).

У розглянутих країнах широко розвинена мережа дистанційної освіти, що дозволяє пройти підвищення кваліфікації без відриву від роботи, що істотно заощаджує часові та фінансові витрати. Модульний принцип навчання забезпечує більшу гнучкість, дозволяючи державним службовцям самостійно планувати час на навчання, послідовність вивчення модулів і тим самим здійснювати навчання більш ефективно.

Важливо відзначити, що в більшості країн один з основних принципів навчання державних службовців – постійне безперервне підвищення кваліфікації. Для багатьох посад складаються плани індивідуального розвитку. Це дозволяє державним структурам планувати і проводити підвищення кваліфікації не тільки по вже існуючим тематиками, але і за специфічними, що відповідає потребам конкретного департаменту або відділу. Після проходження додаткового навчання деякі організації влаштовують анонімне анкетування, щоб з'ясувати, наскільки навчання відповідало запитам державного службовця і наскільки він вважає його ефективним.

Основні досягнення зарубіжних країн, які слід враховувати в процесі удосконалення процедури підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та при розробці навчальних програм:

1. Підвищення кваліфікації здійснюється більш індивідуалізовано, зокрема відповідає конкретним потребам в навчанні та різниться в залежності від категорії учасників навчання, їх освіти і досвіду роботи, посадових вимог.

2. Формування національних моделей компетенції державних службовців з метою своєчасного виявлення нестачі знань / навичок і подальшої організації підвищення кваліфікації для заповнення виявлених прогалин.

3. Можливість вибору програм підвищення кваліфікації для державних службовців.

4. Професійний розвиток державних службовців при тісній взаємодії не тільки органів держуправління і службовців, але і вузів, а також центрів підвищення кваліфікації.

5. Використання навчальних курсів і семінарів для вперше прийнятих на державну службу, а також програм по суміжних видах діяльності і навчання для службовців, включених до кадрового резерву на заміщення вакантних керівних посад.

6. Орієнтація на безперервність навчання та використання модульних програм підвищення кваліфікації.

Джерела інформації

1. Офіційний сайт Центру розвитку лідерських якостей США (Center for Leadership Development) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://leadership.opm.gov/>.

2. Офіційний сайт з навчання та підвищення кваліфікації федерального уряду США [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://usalearning.gov/>.

3. Офіційний сайт Управління кадрової служби США (Office of Personnel Management) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.opm.gov/>.

4. Офіційний сайт Коледжу цивільної служби Великобританії (Civil Service College) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.civilservicecollege.org.uk/>.

5. Офіційний сайт реформи державної служби Великобританії. План реформ (Civil Service Reform Plan) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service-reform>.

6. Офіційний сайт уряду Великобританії [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/how-government-works>.

7. Офіційний сайт Національної школи адміністрації Франції (École nationale d'Administration) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.ena.fr/eng>.