

МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНИХ ТЕХНОЛОГІЙ, СПОРТУ ТА
РЕАБІЛІТАЦІЇ

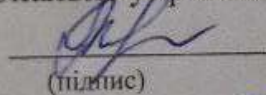
КАФЕДРА МЕНЕДЖМЕНТУ ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА (ПРОЄКТ)

на тему: Сучасні моделі та системи підготовки державних службовців у
зарубіжних країнах: досвід для України

Здобувача вищої освіти II курсу, групи ПМА-22-1,
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

освітня програма «Регіональне управління та самоврядування»


(підпис)

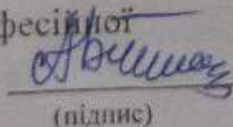
Руденко Олександр Васильович
(прізвище, ім'я, по батькові)

Науковий керівник


(підпис)

Сидоренко Олексій Миколайович, к.е.н., доцент
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

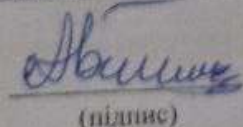
Керівник освітньо-професійної
програми


(підпис)

Близнюк Андрій Станіславович., д.держ.упр., доцент
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

Допущено до захисту за рішенням кафедри менеджменту та публічного управління
протокол від «25» січня 2024 р. № 4

Завідувач кафедри


(підпис)

Близнюк Андрій Станіславович., д.держ.упр., доцент
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

Реєстрація № 5 02.02.2024 [підпис]
(дата) (підпис відповідальної особи)

Результати перевірки _____ 19.01.2024 [підпис]
(до захисту, на доопрацювання) (дата) (підпис)

Результат захисту 4/100% / 15 балів 15.02.2024 [підпис]
(оцінка) (дата) (підпис)

Голова комісії: [підпис] Я.Л. Варшавець
(підпис) (ініціали, прізвище)

Члени комісії:

[підпис]
(підпис)

А.С. Близнюк
(ініціали, прізвище)

[підпис]
(підпис)

М.В. Гусятинський
(ініціали, прізвище)

[підпис]
(підпис)

Н.В. Грабовенко
(ініціали, прізвище)

БЛАНК ОЦІНЮВАННЯ ВИПУСКНОЇ РОБОТИ

Об'єкти контролю	Діапазон оцінки в балах	Фактична кількість балів	Примітки	Дата, П.І.П.: керівника, голови комісії членів комісії, секретаря, (підписи)
ОЦІНЮВАННЯ ДИПЛОМНОЇ РОБОТИ КЕРІВНИКОМ ТА РЕЦЕНЗЕНТОМ				
1.Зміст випускної роботи (якість теоретичного матеріалу, його зв'язок з практичним, вміння представляти матеріал в логічній послідовності, наявність висновків та пропозицій)	від 0 до 30	20		<i>Саша</i>
2.Дотримання вимог щодо оформлення	від 0 до 10	5		
3.Вчасне виконання роботи на всіх етапах у встановлені кафедрою терміни	від 0 до 5	5		
4. Рецензент	від 0 до 5	5		
РАЗОМ БАЛІВ*	від 0 до 50	35		
ОЦІНЮВАННЯ ДИПЛОМНОЇ РОБОТИ КОМІСІЄЮ ПО ЗАХИСТУ				
1.Доповідь	від 0 до 10	10		<i>Григорій І. Воржичев</i> <i>А. С. Білизна</i> <i>В. В. Грабовський</i> <i>М. В. Треснінський</i> <i>Ю. І. Ситко</i>
2. Роздатковий матеріал	від 0 до 5	5		
3. Знання теоретичного та практичного матеріалу, вміння відповідати на запитання	від 0 до 25	25		
5. Апробація (участь у конференціях)	від 0 до 10	10		
РАЗОМ БАЛІВ	від 0 до 50	50		
ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ БАЛІВ	від 0 до 100	85		

ПЕРЕВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ЗА 100-БАЛЬНОЮ ШКАЛОЮ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ШКАЛИ ТА ШКАЛИ ЄКТС

Оцінка за 100-бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЄКТС	Оцінка за національною шкалою	Дата	П.І.П.: голови, членів комісії, секретаря, (підпис)
85	B	4	15.02.2014	<i>Григорій І. Воржичев</i> <i>А. С. Білизна</i> <i>В. В. Грабовський</i> <i>М. В. Треснінський</i> <i>Ю. І. Ситко</i>

Правила переведення оцінок до національної шкали та шкали ЄКТС

Оцінка за 100-бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЄКТС	Оцінка за національною шкалою
90-100	A	5 (відмінно)
80-89	B	4 (добре)
70-79	C	
60-69	D	3 (задовільно)
50-59	E	
35-49	FX	2 (незадовільно)

Факультет соціально-гуманітарних технологій, спорту та реабілітації
Кафедра менеджменту та публічного управління
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»,
Освітня програма «Регіональне управління та самоврядування»

Затверджую

Завідувач кафедри

Андрій БЛИЗНЮК

« _____ » _____ 202__

**Завдання на кваліфікаційну роботу (проект)
здобувачу вищої освіти**

Руденку Олександр Васи́льовичу

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема випускної роботи

Сучасні моделі та системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах: досвід для України

Затверджена наказом ректора від « 13 » 02 2023 № 197

2. Строк здачі закінченої роботи 5 лютого 2024 р.

3. Мета роботи полягає в тому, що на підставі аналізу науково-публіцистичних джерел, чинного законодавства України та узагальнення практики з'ясувати особливості та виявити проблем у системі підготовки державних службовців з урахуванням зарубіжного досвіду задля врахування позитивних практик у національному законодавстві

4. Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають в системі підготовки державних службовців.

5. Предмет дослідження - це сучасні моделі та системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах з урахуванням їх значення для досвіду України.

6. Орієнтовна база дослідження Ірпінська міська рада Бучанського району Київської області.

7. Вихідні дані до роботи Закон України «Про державну службу»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад».

8. Перелік графічного матеріалу кількість і назви таблиць і схем (за наявності)

9. Зміст випускної роботи Розділ 1. Теоретико-методологічні основи дослідження моделей та систем підготовки державних службовців; Розділ 2. Організаційні основи підготовки державних службовців в окремих зарубіжних країнах; Розділ 3. Проблемні аспекти професійної підготовки

державних службовців в контексті європейської інтеграції України.

10. Календарний план виконання роботи

№ п/п	Назва етапів випускної роботи	Строк виконання етапів роботи	
		За планом	Фактично
1	2	3	4
1.	Вибір теми, вивчення літературних джерел, постановка проблеми та складання плану роботи	28.11.2022	28.11.2022
2.	Підготовка першого розділу роботи та подання його керівнику	26.06.2023	26.06.2023
3.	Підготовка другого розділу роботи та подання його керівнику	20.12.2023	20.12.2023
4.	Підготовка третього розділу роботи та подання його керівнику	25.12.2023	25.12.2023
5.	Підготовка вступу та формування висновків, списку літературних джерел. Оформлення роботи згідно вимог ДПУ та подання її керівнику	28.12.2023	28.12.2023
6.	Доопрацювання роботи з урахуванням зауважень керівника	до 15.01.2024	до 15.01.2024
7.	Отримання відгуку керівника	25.01.2024	25.01.2024
8.	Отримання зовнішньої рецензії	29.01.2024	29.01.2024
9.	Попередній захист роботи	19.01.2024	19.01.2024
10.	Перевірка роботи на унікальність	22.01.2024	22.01.2024
11.	Допуск кваліфікаційної роботи до захисту зав.каф.	до 05.02.2024	до 05.02.2024
12.	Захист кваліфікаційної роботи	15.02.2024	15.02.2024

11. Дата видачі завдання « 14 » 01 2023 р.

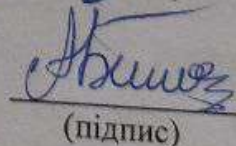
12. Науковий керівник випускної роботи

13. Гарант освітньо-професійної програми

14. Завдання до виконання отримав здобувач вищої освіти


(підпис)

Сидоренко О.
(прізвище, ініціал)


(підпис)

Близнюк А.
(прізвище, ініціал)


(підпис)

Руденко О.
(прізвище, ініціал)

АНОТАЦІЯ

Руденко О.В. - Сучасні моделі та системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах: досвід для України.

Метою роботи є: особливості та проблеми у системі підготовки державних службовців з урахуванням зарубіжного досвіду задля врахування позитивних практик у національному законодавстві.

Для досягнення поставленої мети необхідно сформулювати та вирішити такі завдання:

- узагальнити стан наукової розробленості проблематики та джерельну базу дослідження;
- охарактеризувати категоріальний апарат в дослідженні моделей та систем підготовки державних службовців;
- розкрити особливості підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у країнах Європейського Союзу;
- описати американську модель підготовки державних службовців;
- виділити ключові аспекти підготовки державних службовців у Японії та Китаї;
- узагальнити сучасні проблеми професійної підготовки державних службовців в Україні;
- визначити прикладні аспекти імплементації європейського досвіду професійної підготовки державних службовців.

Об'єкт дослідження - є суспільні відносини, що виникають в системі підготовки державних службовців.

Предмет дослідження - це сучасні моделі та системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах з урахуванням їх значення для досвіду України.

База дослідження Ірпінська міська рада Бучанського району Київської області.

Наукова новизна одержаних результатів та їх практичне значення полягає, полягає в тому, що фінальні підсумки дослідження, що отримані за допомогою порівняльного аналізування зарубіжного й вітчизняного досвіду, дозволили виокремити сильні та слабкі сторони підготовки державних службовців, оцінити наявні національні досягнення в цій сфері, що сприяє поглибленому вивченню можливостей ефективного та раціонального застосування зарубіжного досвіду в підході до професійної освіти державних службовців в Україні, зумовлених завданнями європейської інтеграції.

Структура кваліфікаційної роботи: Відповідно до поставленої мети дослідження та завдань кваліфікаційної роботи складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел.

Ключові слова: управління, державна служба, державний механізм, підготовка державних службовців, підвищення кваліфікації, розвиток, публічне управління.

Рік виконання дипломної роботи - 2023

Рік захисту роботи - 2024

SUMMARY

Rudenko O.V. - Modern models and systems of training civil servants foreign countries: experience for Ukraine.

The purpose of the work is: peculiarities and problems in the system of training civil servants, taking into account foreign experience in order to take into account positive practices in national legislation.

To achieve the set goal, it is necessary to formulate and solve the following tasks:

- summarize the state of scientific development of the problem and the source base of the research;
- to characterize the categorical apparatus in the study of models and system of training civil servants;
- to reveal the peculiarities of training and advanced training of civil servants in the countries of the European Union;
- describe the American model of civil servant training;
- highlight the key aspects of civil servant training in Japan and China;
- summarize the current problems of professional training of civil servants Ukraine;
- to determine the applied aspects of the implementation of the European experience of professional training of civil servants.

The object of the study is the social relations that arise in the system of training civil servants.

The subject of the research is the modern models and systems of training civil servants in foreign countries, taking into account their importance for the experience of Ukraine.

The base of the study is Irpin City Council, Buchansky District, Kyiv Region.

The scientific novelty and their practical significance lies in the fact that final results of the study, obtained by means of a comparative analysis of for and domestic experience, made it possible to distinguish the strengths weaknesses of the training of civil servants, to evaluate the existing nati achievements in this field, which contributes to an in-depth study of possibilities of effective and rational application of foreign experience in approach to the professional education of civil servants in Ukraine, determined the tasks of European integration.

The structure of the master's work: In accordance with the research goal tasks, the master's work consists of an introduction, three sections, conclusi and a list of used sources.

Key words: management, civil service, state mechanism, training of servants, professional development, development, public administration. The year of completion of the thesis is 2023

The year of job protection is 2024

3MICT

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МОДЕЛЕЙ ТА СИСТЕМ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	
1.1. Стан наукової розробленості проблематики та джерельна база дослідження.....	10
1.2. Категоріальний апарат в дослідженні моделей та систем підготовки державних службовців.....	15
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В ОКРЕМИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ	
2.1. Особливості навчання та підвищення кваліфікації державних службовців у країнах Європейського Союзу.....	24
2.2. Американська модель підготовки державних службовців.....	35
2.3. Ключові аспекти підготовки державних службовців у Японії та Китаї... 40	
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ	
3.1. Сучасні проблеми професійної підготовки державних службовців в Україні.....	50
3.2. Прикладні аспекти імплементації європейського досвіду професійної підготовки державних службовців.....	55
ВИСНОВКИ.....	58
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	61

ВСТУП

Актуальність теми. Повномасштабна війна на території України, криза, що нею спричинена, необхідність відповідності стандартам Європейського Союзу, постійна оптимізація державного управлінського апарату разом з потребою постійного професійного розвитку публічних службовців, потребує формування та вдосконалення ефективного механізму професійної підготовки державних службовців та покращення реалізації ними свого обов'язку на системне професійне навчання. Кар'єра управлінця утворюється з наступності посад в ієрархії, що є результатом отриманого досвіду напротязі практичної діяльності та постійного професійного розвитку.

Кар'єра та професійний розвиток набагато складніший процес, ніж навчання, оскільки спрямований на отримання знань, як для існуючої, так і для майбутніх посад та протягом всього періоду перебування на публічній службі та ефективного розвитку держслужбовця. Для національного ринку праці необхідно обирати найефективніший спосіб визначення, залучення і підтримки професіоналів з виключними навиками та професійним досвідом. Компетенції державних службовців, що потрібні для сучасного державного управління, не є відокремленими в одній сфері, а є універсальними для впливу на державну політику та їх реалізацію в глобалізованому суспільстві. Це все вказує на те, що потрібно прагнути до того, що рівень володіння державними службовцями фундаментальними знаннями в універсальному вимірі нових сфер життя, наприклад, цифровізації в публічному управлінні та наданні публічних послуг, застосуванні сучасних управлінських методів, формувався безумовно.

Підготовка державного службовця та набуття ним досвіду як керівництва та управління є важливим для державного механізму та всієї сфери публічного управління. Державні службовці як правило мають обмежений доступ до необхідної інформації та знань, щоб дасть можливість реагувати на окрему ситуацію, тому у таких умовах навчання та підготовка

державних службовців є завжди актуальним. Відтак, підготовка та професійний розвиток державних службовців є постійним процесом, що, зокрема, вимагає якісного нормативного регулювання та засобів до реалізації, що впливатиме на формування найкращих та ефективних рекомендацій. Для покращення системи підготовки державних службовців потрібні системні наукові та практичні дослідження зарубіжного досвіду у сфері підготовки державних службовців, що дасть можливість виокремити кращі практики у даній сфері задля їх скорішого впровадження у вітчизняну систему підготовки державних службовців.

Стан і ступінь розробки проблеми в спеціальній літературі. Проблеми підготовки, навчання та професійного розвитку державних службовців були предметом наукових досліджень таких науковців, як-от: А. Барський, Г. Бондар, К. Голікова, О. Кримська, І. Лагутіна, О. Окіс, О.М. Ярошенко та інших. Разом з тим, багато науково-прикладних проблем у цій сфері залишалися не достатньо вивченими. Крім того, в умовах ґрунтовних законодавчих змін щодо підготовки державних службовців, що не знайшли свого відображення у дослідженнях сучасних науковців, варто зосередитися на з'ясуванні окремих питань моделей і систем підготовки, підвищення кваліфікації державних службовців у зарубіжних країнах з метою врахування позитивних практик у національному законодавстві.

Метою дослідження є з'ясування особливостей та виявлення проблем у системі підготовки державних службовців з урахуванням зарубіжного досвіду задля врахування позитивних практик у національному законодавстві.

Відповідно до поставленої мети дослідження були поставлені наступні завдання:

- узагальнити стан наукової розробленості проблематики та джерельну базу дослідження;
- охарактеризувати категоріальний апарат в дослідженні моделей та систем підготовки державних службовців;

- розкрити особливості підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у країнах Європейського Союзу;
- описати американську модель підготовки державних службовців;
- виділити ключові аспекти підготовки державних службовців у Японії та Китаї;
- узагальнити сучасні проблеми професійної підготовки державних службовців в Україні;
- визначити прикладні аспекти імплементації європейського досвіду професійної підготовки державних службовців.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають в системі підготовки державних службовців.

Предмет дослідження – це сучасні моделі та системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах з урахуванням їх значення для досвіду України.

Методи дослідження. Для виконання визначеної мети та для досягнення зазначених завдань використано систему теоретичних та емпіричних методів дослідження. Зокрема, методи аналізу та синтезу застосовано задля визначення ключових теоретичних засад, понять освіти, професійної підготовки, навчання, перепідготовки, системи підготовки державних службовців (розділ 1). Структурно-функціональний метод використано для дослідження структури й відмінних особливостей систем підготовки державних службовців в досліджуваних зарубіжних країнах (розділ 2). Методи абстрагування, екстраполяції, ідеалізації, індукції, моделювання, дедукції та прогнозування застосовано для поширення одержаних теоретичних висновків щодо можливостей практичного застосування зарубіжного досвіду професійної підготовки для державних службовців в Україні (розділ 3).

Базою дослідження є Ірпінська міська рада Бучанського району Київської області.

Науково-практична значимість одержаних результатів проявляється в тому, що фінальні підсумки дослідження, що отримані за допомогою порівняльного аналізування зарубіжного й вітчизняного досвіду, дозволили виокремити сильні та слабкі сторони підготовки державних службовців, оцінити наявні національні досягнення в цій сфері, що сприяє поглибленому вивченню можливостей ефективного та раціонального застосування зарубіжного досвіду в підході до професійної освіти державних службовців в Україні, рівня вимог, зумовлених завданнями європейської інтеграції та сталого розвитку. Теоретичні положення дослідження можуть використовуватися у навчальному процесі Державного податкового університету під час підготовки здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Структура роботи складається зі вступу, 3 розділів, що включають 7 підрозділів, висновків та списку використаних джерел, що налічує 44 джерела, що були використані під час написання кваліфікаційної роботи.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МОДЕЛЕЙ ТА СИСТЕМ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1. Стан наукової розробленості проблематики та джерельна база дослідження

Державна служба традиційно займає чільне місце в системі суспільної організації держави, що продиктовано властивою вітчизняній політичній системі високою роллю державної влади в житті суспільства. Незалежно від поточної політичної ситуації – як на тлі посилення, так і при ослабленні державної влади – соціум схильний наділяти представників вітчизняної бюрократії статусом «вершителей доль». При цьому подібне ставлення, як правило, зовсім не означає позитивної оцінки ефективності та суспільної корисності бюрократії, а пов'язано з усвідомленням властивою їй влади.

Подвійність ролі державної служби визначається тим, що, з одного боку, вона є інструментом для реалізації державної політики, який не приймає управлінських рішень (в цьому його відмінність від політичної еліти), а лише організовує їх виконання. Однак, з іншого боку, проекти всіх політичних рішень розробляються в надрах апарату, а згодом той же апарат – тобто державні службовці – втілюють ці рішення в життя. Формально не володіючи політичною владою, апарат на ділі формує і реалізує державну політику, і загальна ефективність держави залежить, таким чином, саме від якості роботи чиновництва [6, с. 135].

Державна служба як об'єкт управління досить складна за своєю структурою та володіє множинними характеристиками. Це визначається насамперед її функціями в системі державного управління, які групуються в правовому, організаційному, економічному, соціальному сегментах та вимагають при їх реалізації відповідних джерел регулювання. В сучасних умовах такими джерелами найбільш успішно можуть служити інституційні форми регулювання функціональних сегментів державної служби.

В системі теоретичних та прикладних досліджень з підвищення кваліфікації, підготовки державних службовців та державної служби в цілому, які проводилися в Україні протягом останнього десятиліття, розглядаються також і основи функціонування державної служби в суспільстві як державно-управлінського, правового, соціального та інших інститутів. В умовах євроінтеграційних процесів значна частина досліджень у даній сфері торкаються питань саме адаптації національної системи підготовки державних службовців до європейських стандартів. Проблематика професійної освіти та професійної підготовки державних службовців, підвищенням рівня професійної компетентності державних службовців, вивчення інституту державної служби, організаційно-управлінські проблеми професіоналізації та професійного розвитку публічних службовців державної служби є предметом сучасних наукових досліджень представників не однієї наукової спеціальності, де окреме місце займають масштабні дослідження правового спрямування та дослідження в галузі публічного управління та адміністрування [14, с. 101].

Варто зазначити, що питання «професійної освіти та професійної підготовки державного службовця» [12, с. 89] так чи інакше розкривали у своїх дослідженнях Т. Недашківська, Л. Біла-Тіунова, С. Ващенко, Н. Нижник, Н. Грицяк, С. Дубенко, Т. Коломоєць, В. Луговий, Г. Атаманчук, П. Лютіков, Ю. Битяк, В. Малиновський, А. Мудрик, Р. Науменко, В. Олуйко, Я. Радиш та інші [12, с. 89].

Науково-теоретичні засади для дослідження елементів, що пов'язані з «підвищенням рівня професійної компетентності державних службовців» [15, с. 227], визначено в межах тематики інституту державної служби вченими адміністративного права, а саме В. Авер'янов, Д. Бахрах, Є. Додін, М. Іншин, С. Ківалов, І. Коліушко, О. Оболенський, І. Пахомов, О. Продаєвич та інші [15, с. 227].

Питання професіоналізації публічних службовців в Україні досліджували Л. Антонова, Н. Гончарук, Л. Кійко, Ю. Ковбасюк, В. Луговий, С. Серьогін, К. Сидорова, В. Сороко та інші [19, с.55].

Вирішенню організаційно-управлінських проблем професіоналізації та професійного розвитку публічних службовців державної служби, оцінці ефективності кадрового забезпечення державної служби, перспективним напрямом трансформації інтелектуального капіталу персоналу публічного управління, впровадженню «інновацій у процес підготовки та розвитку персоналу публічної служби» [20, с. 68] присвячені наукові дослідження таких науковців як П. Євдокимова, О. Акімова, М. Канавець, Ю. Лихач, О. Євсюкової, А. Грищук, С. Газаряна, М. Карпи, Н. Обушної, та інші [20, с. 68].

Проблематику саме підвищення кваліфікації публічних службовців окреслюють такі вчені як О. Воронько, Н. Гончарук, О. Мельников, М. Нинюк, В. Понеділко, Н. Протасова, В. Бакуменко, О. Пухкал, В. Луговий М. Скоромнюк, Ю. Шаров, Л. Плаксій І. Шпекторенко, О. Хмелевська, Г. Щокін та інші дослідники [28, с. 56].

Проблеми утворення моделей державної служби та розвитку публічного адміністрування перебувають у сфері наукових пошуків значної кількості національних дослідників, а саме: Н. Гавкалова, О. Базарна, І. Тютюнник, О. Мельник, В. Загорський, Є. Черноног, О. Амосов, А. Костюков, В. Олуйко, В. Ключевский, В. Манохін, А. Усольцев, Є. Міщук В. Мельников [22, с. 126].

Джерельною базою дослідження системи підготовки державних службовців є комплекс нормативних та підзаконних правових актів, які у своїй системі складають зміст законодавства про публічну службу.

Правове регулювання державної служби здійснюється, насамперед, Конституцією України [36], яка визначає «основні засади організації та діяльності усієї державної служби як безпосередньо, так і через діяльність державних органів» [36]:

ст. 24 Конституцією України - «не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками» [36];

ст. 38 Конституції України «визначила право рівного доступу усіх громадян України до державної служби» [36];

ст. 3 Конституції України (далі – КУ) визначає принципи - ключові ідеї і погляди у державній службі – «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [36];

ст. 8 КУ – «принцип верховенства права» [36] ;

ст. 19 КУ – принцип законності - «органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [36];

ст. 35 КУ - «право на свободу світогляду і віросповідання» [36];

ст. 36 - КУ «право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації – принцип політичної та релігійної нейтральності тощо» [36].

Особлива роль у системі нормативно-правових актів, що входять до джерельної бази належить Закону «Про державну службу» [31]. Ключовою проблемою державної служби є гарантування діяльності стабільної та авторитетної публічної служби за допомогою виокремлення сфер використання принципів та норм публічного та приватного права, що головною засадою європейського адміністративного середовища.

Загальні основи діяльності системи професійного навчання державних службовців визначені Законами України «Про державну службу» [31] від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, «Про освіту» [31] від 05 вересня 2017 року № 2145-VIII [32], «Про вищу освіту» [31] від 01 липня 2014 року № 1556-VII [30] та іншими законодавчими актами.

Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України забезпечують значну частину законодавчих джерел, що регулюють державну службу, зокрема, і в питання підготовки державних службовців. Аналіз цих актів дозволить виокремити такі основні аспекти як:

1) «інституційний: визначення статусу суб'єктів управління у сфері державної служби (шляхом прийняття положень/порядків про: НАДС; Комісію з питань вищого корпусу державної служби; обрання представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби); забезпечення захисту права на державну службу (службове розслідування НАДС або його територіальними органами стосовно керівника державної служби у державному органі чи державного службовця вищого органу)» [26];

2) «кадровий: визначення єдиних вимог щодо державних службовців (типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»); професійна підготовка державних службовців (система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; Стратегія підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування і Плану заходів щодо її реалізації; удосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців тощо)» [26];

3) «організаційний: визначення основних елементів службової кар'єри державного службовця: а) вступ на державну службу (порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби); б) просування по службі (стажування у державних органах; ранги державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями; оцінювання результатів службової діяльності державних службовців тощо); в) правове забезпечення режиму державної служби: обчислення стажу державної служби; відкликання

державного службовця із щорічної відпустки; відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки; надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток тощо» [26] ;

4) «процедурний: характеризується визначенням порядків проведення/проходження: конкурсу на заміщення вакантної посади державної служби; стажування державних службовців; присвоєння рангів державних службовців; оцінювання результатів службової діяльності державних службовців тощо» [29, с. 4].

Окремої уваги заслуговує Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [26], що є ключовим підзаконним нормативно-правовим актом в системі джерельної бази даного дослідження [26].

Отже, варто зазначити, що до системи джерельної бази дослідження належать і наукові праці, що висвітлюють сучасну проблематику в підготовці державних службовців, акцентують увагу на гармонізації національного законодавства з питань підготовки державних службовців на стандартів Європейського союзу.

1.2. Категоріальний апарат в дослідженні моделей та систем підготовки державних службовців

Термінологічний зміст теми, що досліджується вимагає суттєвого та ґрунтовного пояснення категорій, які є подібними, але мають відмінності та власне специфічне внутрішнє наповнення. Це такі терміни як: «публічне, публічне адміністрування, публічна служба, державна служба, державний службовець, публічний службовець, підготовка, підготовка державних службовців, професійна компетентність» [24, с. 233].

Категорія «публічне адміністрування» [24, с. 234] має походження від англ. «public administration» [24, с. 234]. У звуженому значенні публічне адміністрування пов'язується із виконавчою гілкою влади і розглядається як:

- «професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду» [24, с. 234];
- «вивчення, розробка та впровадження напрямів урядової політики» [24, с. 233];
- «міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту» [24, с. 234].

У розширеному змісті під публічним адмініструванням визначають всю систему адміністративних інститутів з вертикаллю влади, за участі якої відповідальність за виконання публічних рішень рухається від верху до нижнього рівня.

Отже, публічне адміністрування пов'язується із всіма гілками влади – законодавчою, виконавчою та судовою.

З точки зору вітчизняних вчених, розширене трактування поняття публічного адміністрування в актуальних наукових джерелах дорівнює поняттю «державне управління» [43, с. 145].

Українські учені вважають, що, у сучасному тлумаченні «адміністрування» є значно ширшим поняттям, оскільки охоплює сферу державного управління та додає до себе поняття «демократичного врядування» [43, с. 145]. Якщо за загальним визначенням, державне управління є діяльністю окремого виду, зміст якого полягає у дотриманні законів та інших нормативних актів органів державної влади шляхом різноманітних форм організованого впливу на суспільні явища та процеси, то що стосується публічного адміністрування твердження науковців різняться. Окремі дослідники наполягають на правовому регулюванні та значенні держави, яка має відповідати запитам суспільства, інші - спираються на модель «доброго урядування – концепцію ефективного управління (Good

Governance)), яка передбачає спільне управління людей та держави» [44, с. 124].

Але, загальною ідеєю науковців є те, що ключовими засадами публічного адміністрування є: максимальна приближеність до запитів громадянина; націленість діяльності управлінців на гарантування достатнього сервісу; гнучкість і здатність до нових рішень у гарантуванні сервісних послуг. Тому, завдання адміністрації має забезпечувати створення прозорості та доступності послуг, забезпеченні достатнього рівня «підготовки персоналу для обслуговування клієнтів та запровадженні ринкових умов, орієнтованих на сервіс» [27, с. 231].

Відповідно до «Концепції реформування публічної адміністрації в Україні» [39] повноваження державних службовців обмежується виконанням організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій: «публічними службовцями є особи, що обіймають адміністративні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій» [39].

Дослідження іноземної літератури показує, що категорія публічної служби є ширшою, так як охоплює державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та службу в публічних установах.

У державах ЄС розрізняють різні моделі публічної служби, але поділ на державну службу та децентралізовану публічну службу є загальним. Згідно досліджень П. Жевара «співвідношення кількості публічних і державних службовців (у відсотках) в деяких країнах ЄС дорівнює: Австрія 54,5:45,5, Франція – 51:49; Іспанія – 50:50; Ірландія – 10:90; Нідерланди – 80:20; Португалія 10,3:89,7; Великобританія 62,3:37,7» [44, с. 124].

Згідно Закону України «Про державну службу» [31], «державний службовець - це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі - державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади

повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби» [31].

Категорія «служба» пояснюється одночасно і як різновид суспільно-корисної діяльності індивідуума, і як соціальний інститут та система соціальних державних органів, а також і як професійна діяльність окремої категорії осіб. В узагальненому значенні «служба – це професійна діяльність визначеної групи осіб (службовців) щодо організації виконання та практичної реалізації повноважень державних, громадських та інших соціальних інституцій» [40, с. 234]. Забезпечення публічних послуг у вигляді форми здійснення функцій публічного політичного управління має види, що можуть бути додані до сфери діяльності публічної служби.

Розрізняють наступні види служби: «політичну, парламентську, суддівську, прокурорську, правоохоронну, військову, державну, дипломатичну, службу в органах місцевого самоврядування, сервісну» [42, с. 23].

Категорія «професійна компетентність», що «характеризує професіоналізм державних службовців та визначає здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку» [5, с. 134]. З точки зору Панової Н., «поняття «професійна компетентність» змістовно складається з декількох обов'язкових компонентів, зокрема таких, як: а) комплекс набутих спеціальних професійних знань, умінь та навичок; б) сукупність особистісних якостей державного службовця; в) використання знань та досвіду для виконання визначених службових повноважень; г) постійний професійний та особистісний розвиток» [29, с. 5].

Професійний та особистий розвиток державних службовців є ключовим способом управління сферою державної служби, що забезпечує значний потенціал для впливу на ефективність та прозорість розстановки

кадрів, «сприяння роботі на посадах державної служби лише висококваліфікованих і професійних осіб, які здатні результативно, ефективно та якісно виконувати покладені на них завдання та посадові обов'язки» [29, с. 5]. Згідно норм чинного законодавства про державну службу покращення рівня професійної компетентності відбувається за рахунок безперервного професійного навчання.

Узагальнене трактування професійного навчання – «це постійне, свідоме, цілеспрямоване набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок державними службовцями, їх особистісних якостей, що забезпечує належний рівень їх професійної компетентності. Слід звернути увагу на те, що одним із основних постулатів підвищення рівня професійної компетентності державних службовців є те, що воно триває протягом проходження служби, тобто є постійним» [28, с. 23]. Під час всього періоду перебування на державній службі державний службовець постійно підвищує свій професійний рівень. Розглядаючи необхідність професійного навчання публічного службовця, варто зазначити, що це вирішується безпосереднім його керівником та службою управління персоналом державного органу як результат оцінювання результатів службової діяльності [28, с. 23].

Аналізування «Положення про систему професійного навчання державних службовців» [19, с. 55] дозволяє виокремити загальні види професійного навчання, «за допомогою яких державні службовці можуть реалізовувати своє право на навчання, зокрема такі, як підготовка, підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіта» [19, с. 55].

Підготовка – це якісне виконання учасниками професійного навчання визначеної освітньо-професійної програми, що і є умовою присудження ступеня вищої освіти за рівнем магістра за спеціальностями, що є необхідними для діяльності під час державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, наприклад, за такою спеціальністю як 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

Підвищення кваліфікації – «це набуття учасниками професійного навчання нових та/або удосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань. Програми підвищення кваліфікації можуть передбачати очну (денну, вечірню), дистанційну та змішану (очну та дистанційну з використанням спеціальних інтернет-платформ, веб-сайтів тощо) форми навчання» [19, с. 56].

Підвищення кваліфікації проходить за програмами, що за змістом навчання виокремлюються в такі види:

а) загальні програми: «їх метою є підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання на основі раніше набутого професійного та життєвого досвіду та відповідно до загальних потреб державних органів, органів місцевого самоврядування. Їхній зміст охоплює: загальні питання державного управління та місцевого самоврядування; питання запобігання корупції; зміни у законодавстві з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; питання європейської та євроатлантичної інтеграції; питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків; підвищення рівня володіння іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, та державною мовою; інші питання, визначені відповідними державними, регіональними, місцевими програмами, стратегіями» [28, с. 56];

б) спеціальні програми: «їх метою є підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання на основі раніше набутого професійного та життєвого досвіду та відповідно до їх індивідуальних потреб і спеціальних потреб державних органів, органів місцевого самоврядування. Їхній зміст охоплює питання функціонування та основних напрямів діяльності окремого державного органу, органу місцевого самоврядування» [28, с. 57] .

Загальні та спеціальні програми підвищення кваліфікації за тривалістю та насиченістю діляться на такі як: «а) професійні (сертифікатні) програми – довгострокові програми підвищення кваліфікації обсягом не менше двох

кредитів ЄКТС; б) короткострокові програми – короткострокові програми підвищення кваліфікації обсягом 0,2–1 кредит ЄКТС» [28, с. 56].

Підвищення кваліфікації за загальними та/або спеціальними професійними (сертифікатними) програмами для державних службовців є обов’язковим: для вперше призначених на посаду державної служби, наприклад на посаду державної служби категорій «А» та «Б», протягом року з дня їх призначення на посаду; для тих, які займають посади державної служби, не рідше ніж 1 раз на 3 роки.

Стажування – це отримання залученими до професійного навчання практичних навичок виконання завдань та обов’язків у власній професійній діяльності чи галузі знань. Розгляд «Порядку стажування державних службовців» [25, с. 135] дає можливість виділити 2 різновиди стажування, що залежать від місця його проходження: «а) у іншому органі державної влади; б) за кордоном. Таке стажування проводиться з відривом від служби строком від одного до шести місяців» [25, с. 136].

Стажування за кордоном проводиться згідно з міжнародними договорами, а також на підставі договорів про співпрацю між державним органом та іноземними державними органами, з міжнародними організаціями, із зазначенням змісту, умов стажування та фінансової підтримки. Умови та зміст даного стажування встановлюються правилами проходження стажування у іноземних державних органах, міжнародних організаціях, а також засадами, що передбачені міжнародними договорами та договорами про співпрацю.

Самоосвіта – це особисто організоване здобуття залученими до професійного навчання окремих навиків, зокрема і під час щоденної діяльності, що пов’язана з професійною, громадською роботою та дозвіллям. Самоосвіта можлива у вигляді участі у конференціях, науково-практичних конференціях, семінарах, тренінгах, мастер-класах, вебінарах. Необхідність у формуванні, розвитку та оновленні необхідних компетенцій державного службовця за рахунок самоосвіти прослідковується за рахунок оцінювання

результатів його службової активності та відмічається в його індивідуальній програмі. Частка самоосвіти серед інших різновидів професійного навчання у межах виконання індивідуальної програми повинна становити «не менше 10 і не більше 20 відсотків загальної кількості отриманих кредитів ЄКТС за результатами виконання програми» [25, с. 135].

Важливим також є і вивчення зарубіжної практики організації системи професійної підготовки державних службовців, аналізування якої вказує на систему значних відмінностей від національної системи та є презентативним з точки зору актуальності впровадження деяких позитивних практик в реалії України. Зокрема, варто відмінити, що «державна інституція зазвичай зацікавлена у діяльності кваліфікованих та професійних державних службовців, для чого їм створюються відповідні умови для навчання» [10, с. 10]. При цьому відмінності полягають, наприклад, у:

- статусі державного службовця в період навчання: ст. 87 Закону Чехії «Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ» [4] визначає, що «підвищення освіти публічних службовців є частиною службових відносин», і для цього державні службовці мають право на навчальну відпустку» [4]. За ст. 101 Закону Польщі «Про цивільну службу» [4] «участь члена корпусу цивільної служби в навчаннях, передбачених для цивільної служби, розцінюється на рівні з виконанням ним службових обов'язків» [4]. Отже, в період навчання державний службовець буде вважатися таким, що здійснює службові обов'язки та вказаний час додається йому до стажу службової діяльності;

- окремих умовах отримання навчальної відпустки. Такими умовами є: існування «певного стажу публічної служби: 3 місяці – у Литві, 3 роки – у Греції; перебування у межах певного віку: не надається службовцям Греції, що досягли 50 років» [4];

- фонди фінансування навчальних відпусток: «у більшості Європейських країн навчальні відпустки, погоджені з уповноваженим

органом або посадовою особою, фінансуються за рахунок держави. Водночас для Греції характерним є те, що навчання державного службовця за рахунок держави зобов'язує його відпрацювати у публічному секторі строк, що втричі перевищує тривалість наданої відпустки, а у разі невиконання цієї умови – повернути заробітну плату за період навчання» [4].

Отже, варто підсумувати, що професійне навчання – це тривале, систематичне, цілеспрямоване отримання та вдосконалення професійних знань, навичок публічними службовцями, їх особистих якостей, що має забезпечувати високий рівень їх професійної компетентності. Поняття «підвищення рівня професійної компетентності державних службовців» та «професійне навчання» співвідносяться як за змістом, так і за формою. Видами професійного навчання державних службовців є: а) підготовка; б) підвищення кваліфікації; в) стажування; г) самоосвіта.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В ОКРЕМИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

2.1. Особливості навчання та підвищення кваліфікації державних службовців у країнах Європейського Союзу

Принцип рівного доступу до державної служби закріплений в конституціях всіх держав, як членів Європейського Союзу, так і кандидатів, а ще й країн євроатлантичного регіону. Це правило забороняє дискримінацію за статеву, расову чи будь-якою іншою ознакою.

Структура навчання публічних службовців у Франції будувалась багато років поспіль та має ґрунтовний досвід у підготовці управлінців, передбачає гармонізовану чітку систему професійного навчання державних службовців, що складається з таких ключових складників як університетська освіта; підготовка і перепідготовка управлінських кадрів у спеціалізованих освітніх закладах; підготовка без відриву від служби; підготовка в системі стажування; самоосвіта під час служби або в період навчальної відпустки (останні 3 є окремими різновидами підвищення кваліфікації). Вказана система підготовки управлінських кадрів властива на центральному, регіональному та місцевому рівнях державного управління. Організатором навчання є адміністративний склад служб навчання. Законодавчі документи, що врегульовують підвищення кваліфікації є дуже деталізованими та аргументованими серед інших європейських країн, що стосуються підвищення кваліфікації державних службовців. Базовий статус державної служби містить у собі «положення про підвищення кваліфікації у вигляді прав і обов'язків службовців» [41, с.140].

З впевненістю варто зазначити, що в державах – членах ЄС значний вплив на забезпечення системи професійної підготовки управлінців впливають завдання, що поставлені перед державною службою і системою професійної підготовки державних службовців у будь який період. Так як

поставлені завдання в нинішніх умовах активних перетворень змінюються доволі часто, таким чином змінюється і підхід до організації професійної підготовки державних службовців. До таких завдань належать:

1) потреба відповідати сучасним тенденціям. Глобалізаційні процеси, економічні перетворення, потреба ствердитись на світовій арені у якості ключового лідера та змагання за право впливу на багатьох континентах потребують від урядів країн-членів ЄС та їхніх публічних служб діяти продуктивно, ефективно, по-новому;

2) «намагання сприяти реформам і модернізації держави. Якщо уряди держав-членів є ініціаторами суспільних, державно-управлінських, економічних та інших реформ, то державні служби є їх виконавцями. Державні службовці потребують підтримки і відповідної підготовки, щоб гідно відповідати викликам і виконувати покладені на них завдання» [43, с. 146];

3) «спроби підвищити ефективність і зменшити витрати. Ці завдання стоять на порядку денному державних служб протягом останніх 20–30-ти років та позначаються на системі підготовки публічних службовців» [43, с. 146].

4) пошук найоптимальніших можливостей пристосування до змін. Як вже існуючі, так і нові члени ЄС прослідковують на собі тиск реформ та перемін (демократичні процеси, відхід від бюрократії, децентралізація, сучасне публічне управління, відповідальна влада тощо). Останні часи світові кризи такі як економічна, демографічна, фінансова, кліматичні зміни, міжнародний тероризм – утворюють додатковий тиск на публічних службовців. Для допомоги їм у адаптації до змін, більшість держав започатковують у програмах навчання такий освітній курс як «управління змінами»;

5) «бажання посилити мотивацію державних службовців. Якісне навчання, що сприяє професійному розвитку, є додатковим стимулом, що приваблює людей на державну службу. Крім того, через навчальні програми

можна змінювати ставлення державних службовців до виконання своїх обов'язків, розвинути в них ініціативність та інноваційність» [43, с. 146];

6) потреба у підвищенні довіри до владних установ. Дане завдання є актуальним для більшості державних служб постійно. Завдяки тренінгам, навчальним курсам є можливим навчити управлінців краще представляти уряд у правовідносинах з громадянами, сумлінніше відповідати на їх запити, виконувати положення «кодексу належної адміністративної поведінки, етичного кодексу державного службовця» [43, с. 146];

7) потреба змінити, виокремити новітню корпоративну етику. «Нині для багатьох держав – членів ЄС актуальне завдання сформувати єдиний корпус державної служби з єдиною корпоративною культурою, розвинути в державних службовців відчуття належності до державної служби Франції, Великої Британії, Нідерландів замість ідентифікації себе з окремим міністерством чи відомством. Також важливе донесення до широкого загалу державних службовців нових, інколи змінених принципів і цінностей державної служби (наприклад: відповідність принципам європейського врядування, служіння, партнерство, лідерство)» [43, с. 147] ;

8) необхідність у гідному представництві держави в ЄС, а також на рівні міжнародного співтовариства.

Варто відмітити, що кадрова політика нової європейської моделі є особистісно-орієнтованою, а тому формулюється за рахунок моделі індивідуалізованого підходу до кадрової одиниці. «Саме такий кадровий менеджмент є дієвим у розвинених країнах Європейського Союзу. Зростає роль особи посадовця, його знань, умінь та навичок у процесі реалізації політики держави» [43, с. 148].

Добір на посади публічних службовців у Франції проходить лише серед осіб, які вже отримали спеціальну освіту з адміністративного управління. В даній державі діють більше 200 освітніх закладів за даною спеціальністю, їх мета – «забезпечити підготовку державних службовців вищого ешелону у сфері політичного, економічного, адміністративного управління, а також

підготовку дипломатичних службовців» [43, с. 146]. Державних службовців Франції поділяють на 3 корпуси – державний, територіальний і госпітальний. «Окремі статuti передбачені для парламентарів, магістратів судової системи та військових. Ці три сфери французької державної служби в цілому нараховують близько 5 млн службовців» [40, с. 189].

З метою підвищення кваліфікації забезпечуються бюджетні асигнування, саме тому у Франції відповідальною та ґрунтовно ставляться до виокремлення підстав для направлення на підвищення кваліфікації, ключовими з яких є покращення професійних компетенцій, підготовка до конкурсних етапів та адаптації до посади. «Форми підвищення кваліфікації, як правило, визначаються на основі мети навчання. Серед методів підвищення кваліфікації превалюють семінари та «підготовка на замовлення» [41, с. 142].

Отже, система первинної підготовки, повторної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у Франції включає наступні ступені [3]:

1) «підготовка у вищих навчальних закладах, тобто в університетах, юридичних і політичних інститутах, де навчаються потенційні службовці, які отримують фундаментальну теоретичну підготовку та по закінченні працевлаштовуються на керівних посадах в органах державного управління» [41, с. 142];

2) «підготовка і перепідготовка кадрів у спеціалізованих інститутах відповідно до потреб вищих органів управління і конкретних відомств, що робить її виключно важливою і авторитетною не тільки серед службовців, але й серед населення. При підвищенні кваліфікації кадрів набір дисциплін складається виходячи з передбачуваного призначення службовців на певну посаду. Більшість викладачів це практики вищого корпусу: міністри, директори підприємств, керівники банків, менеджери великих концернів, міські голови та ін.» [41, с. 143];

3) «підготовка без відриву від виробництва – є традиційним видом навчання, який кожен службовець проходить в контакті з керівництвом і колегами по роботі. Формами такої підготовки є обмін досвідом, вивчення прогресивних прийомів праці, вдосконалення знань і набуття навичок безпосередньо в ході реалізації службових обов'язків» [41, с. 143];

4) «підготовка шляхом стажування - здійснюється в ході проходження практики на конкретній посаді за певною програмою під керівництвом досвідчених фахівців» [41, с. 144];

5) «безперервна підготовка – наполеглива самостійна робота в організації і поза нею. Крім того, цей метод підготовки може реалізуватися у формі навчальної відпустки. Така відпустка оплачується адміністрацією, і може бути надана на вимогу працівника державного апарату на термін, що не перевищує в цілому трьох років за весь період його/її перебування на службі» [41, с. 143].

Науковці, що досліджують питання навчання державних службовців зазначають, що навчання управлінців у Франції є безперервним, та є не тільки засобом кадрового зростання, та ще й засобом модернізування державної служби для потреб як співробітників адміністрації, так і її користувачів. «Ця діяльність має на меті супровід процесу змін та допомогу в адаптації до розвитку фахового профілю та управлінського середовища в цілому: адаптації до посади, зміни професійного профілю, набуття нових компетенцій» [3].

Варто відмітити, що для потреб забезпечення системної безперервної освіти публічний службовець у Франції проходить підготовку за такими етапами: «через рік після закінчення початкового професійного навчання для оцінки навчальної програми та учбового процесу; через 5 років після першого призначення на посаду; перед зайняттям вищої посади або перед присвоєнням вищого рангу» [3].

У Німеччині загальний статус державної служби, який передбачений «Рамковим Законом державної служби від 1 липня 1957 року, містить у собі

положення про підвищення кваліфікації у вигляді прав і обов'язків службовців. Відповідальним органом за навчання державних службовців є кадрова служба на рівні міністерства» [37, с. 23]. «Підставами для направлення на навчання є потреба навчання одразу після вступу на посаду, навчання після зміни посади або підвищення по службі, навчання для керівної еліти» [37, с. 24].

«Метою публічної служби в Німеччині є виконання загальнодержавних завдань управління. До неї включаються публічні службовці (чиновники), службовці і робітники. Закон встановлює чотири рівні посад публічної служби: нижчий (проста служба), середній (середня служба), підвищений (відповідальна служба) і вищий (вища служба)» [16, с. 204]. «Публічним службовцям (чиновникам) у межах кожного рівня присвоюються ранги, усього їх 16. Особливу групу публічних службовців складають політичні і почесні службовці. До першої групи належать ті, хто приходить і йде зі своїх постів разом з урядом або окремим міністром. До другої – ті, які призначаються на почесні посади без оплати і права претендувати на особливе соціальне забезпечення» [16, с. 205].

Вцілому система державного управління Німеччини становить близько 4 мільйони осіб, 1/7 частина з них це група «керівників» та їх наступна зміна із завершеною вищою освітою (соціальні, юридичні, економічні науки, управлінські). У публічному управлінні Німеччини є потреба в універсально підготовлених професіоналах, при цьому спеціалізовані престижні заклади готують умовно невелику кількість фахівців вищого гатунку у окремій сфері. «Такими престижними навчальними закладами є академії, інститути, школи, що готують управлінську еліту» [37, с. 24].

Головними серед них є «Федеральна академія державного управління Міністерства внутрішніх справ, Федеральна вища школа державного й муніципального управління та відповідні земельні вищі школи, Вища школа управління та права та ін. Основними вимогами до німецьких державних

службовців є професійна освіта і спеціальна підготовка, види та реалізація якої диференціюються залежно від рівня державного управління» [37, с. 24].

Види, типи та форми освітніх заходів, в основному, ґрунтуються на основі завдань навчання та забезпечуються через семінари та освітні цикли, що спрямовані на формування головних компетенцій, обмін групами, стажування в установах та організаціях, стажування за кордоном. «Якщо кандидат на посаду вищої категорії не має юридичної освіти, то протягом двох років він проходить підготовку в спеціалізованих навчальних закладах» [43, с. 146].

Навчання управлінців є добровільним, але є необхідною умовою для наступного просування по державній службі. Публічний службовець в Німеччині повинен особисто слідкувати за підвищенням власного професійного рівня, розумітися на нових тенденціях за напрямками своєї роботи. Проте, німецькі управлінці не мають юридично прописаної гарантії проходити курси за місцем роботи чи отримувати для цього спеціальну відпустку.

INAR – «це організація, що здійснює планування та управління навчанням і є відповідальною за підготовку державних службовців в Іспанії. Підставами для направлення на навчання через підвищення кваліфікації державних службовців Іспанії є постійна загальна підготовка та спеціальні заходи. Типи навчальних заходів, як правило, визначаються на основі мети навчання, широко застосовуються семінари і метод проблемних ситуацій» [21, с. 89].

Державні службовці у Нідерландах, які відповідальні за навчання, забезпечують дорадчу та координаційну функції. «Положення про систему підвищення кваліфікації законодавчо встановлено постановою «Про полегшення навчання» від 3 травня 1978 року, а починаючи з 1992 року програма management development (MD) є обов'язковою для усіх службовців» [8, с. 208]. «Бюджетні витрати на підвищення кваліфікації державних службовців у Нідерландах становлять 2,2% від загальної суми виплаченої

заробітної плати. Потреба в підвищенні кваліфікації щодо питань менеджменту та фахової професійної підготовки є підставою для направлення на навчання. Типи навчальних заходів, як правило, визначаються на основі мети навчання» [8, с. 209].

Нормативними актами Великобританії підвищення кваліфікації державних службовців не передбачено, навчання забезпечується відповідно до необхідності органу державного управління. «Підставами для направлення на навчання є потреба пристосування до посади (*introducing training*), виконання специфічної роботи (*vocational training*), оновлення теоретичних знань і набуття практичних умінь та навичок з питань управління (*management training*)» [1]. Види навчальних заходів, в основному, обираються на основі мети навчання. Методами підвищення кваліфікації управлінців є: обмін досвідом, участь у майстер-класах та семінарах, самостійна підготовка. «Програми підготовки кадрів орієнтовані на реалізацію концепції державного управління, метою якого є підвищення якості послуг, що вимагає розвитку в державних службовців знань і умінь управління та лідерського потенціалу. Викладачі мають загальні знання з державної служби. До навчального процесу залучаються на відносно короткий термін службовці, які вже закінчують свою кар'єру або досягли пенсійного віку» [1].

У Великобританії діюча організація прийому на навчання та просування державних службовців спрямована «на підготовку професійного управління широкого профілю, так званих дженералістів» [1]. Але останні 10 років в державі збільшується кількість прихильників підвищення участі фахівців в адміністративно-державному управлінні. «Наразі близько 25% урядовців в Англії – це фахівці в галузі права, економіки, політики, науки і техніки. Вони ж складають близько 60% керівників всіх рівнів держапарату» [1].

У Великобританії виокремлюють такі форми підготовки державних службовців [1]:

1) «навчання з відривом від виробництва - передбачає оновлення та поповнення знань в області менеджменту, заповнення прогалин в освітньому рівні кандидатів, опрацювання спеціальних дисциплін, потрібних для результативного управління. Ця форма реалізується методами як сумісної, так і індивідуальної підготовки, наприклад службовець отримує другу вищу освіти або бере участь у тематичних семінарах, практикумах, тренінгах, проходить спеціалізовані курси» [1];

2) внутрішня корпоративна підготовка, що має на меті позбавлення від прогалин у компетентностях учасників кадрового резерву при активній участі ключових фахівців підприємства;

3) індивідуалізоване навчання передбачає самостійне набуття знань та вмінь, що необхідні для виконання посадових обов'язків. Індивідуальні плани розвитку формуються та виконуються при участі наставника і спеціаліста з відділу роботи з кадрами.

Нормативні акти Італії закріплюють квоту годин, «максимум 150 на рік, для кожного державного службовця, яку йому надає адміністрація для отримання будь-якого диплома. Ці години надаються у вигляді спеціально оплачуваної відпустки, але не мають перевищувати 3% від усіх годин за рік» [4]. «Стаття 3 Декрету від 23 серпня 1992 року визнає за службовцями оригінальне право – право на навчання. Бюджетні витрати на підвищення кваліфікації італійських державних службовців складають 0,03% від загальної суми виплаченої заробітної плати. Підставами для направлення на навчання через підвищення кваліфікації є потреба адаптації державного службовця до посади та вдосконалення його професійного рівня» [4].

Умовами для відправлення на навчання шляхом підвищення кваліфікації управлінців Бельгії є клопотання організацій-клієнтів, міжвідомчі проекти, супровід стажерів. До списку дисциплін, що «викладаються під час підвищення кваліфікації працівників державних органів влади, входять інформатика, мови, власна ефективність, менеджмент,

адміністративні справи, методологія навчання й управління знаннями» [21, с. 89].

Аналізуючи елементи підвищення кваліфікації публічних службовців у колишніх пострадянських країнах, варто відмітити наступні особливості: «у Литві відпустка для підвищення кваліфікації надається державним службовцям кожні п'ять років, у Латвії – не менше 45 днів на три роки зі збереженням заробітної плати на відшкодування коштів на навчання в межах Латвії (стаття 30 Закону про державну службу Латвії), у Словаччині – п'ятиденна відпустка раз на календарний рік для підвищення кваліфікації зі збереженням середньої зарплати, в Естонії – тримісячна оплачувана відпустка на навчання кожні п'ять років (стаття 54 Закону про державну службу Естонії)» [9].

Аналіз умов функціонування систем підвищення кваліфікації публічних службовців, надав можливість виокремити їх основні ознаки.

У Франції як країні з унітарним типом державного устрою сформована державно-централістська система підготовки висококваліфікованих національних службовців.

Визначальною ознакою французького підходу до підготовки серед країн Центральної та Східної Європи є те, що не передбачено великих фінансових затрат. Даною системою легше управляти та запитувати міжнародну допомогу. Недосконалістю французької моделі можна назвати відсутність спеціалізованої системи підготовки публічних службовців середнього та нижчого рівнів.

Німецька модель підготовки державних службовців базується на нормативних актах, які є схожими до країн Центральної та Східної Європи. Позитивними особливостями німецької моделі підготовки управлінців є зрозуміла система оплати праці, послідовна система кар'єрного просування, що впливають на прийом на державну службу, службову кар'єру та на підвищення кваліфікації службовців. Недосконалістю німецької системи підготовки управлінців є базування в основному на правничі дисципліни, що

визнаються в державі. Але дані особливості не впливають на цінність вказаного досвіду, що слугує за приклад для країн Центральної та Східної Європи, які застосовують компоненти німецької моделі при формуванні власних національних систем підготовки публічних службовців.

Окреслюючи організаційні, правові, змістовні та процедурні аспекти в підготовці публічних службовців у європейських країнах та систематизуючи їх, окремо необхідно зупинитись на основних напрямках розвитку системи підвищення кваліфікації як окремої сфери професійної освіти публічних службовців:

- «збільшення кількісних та якісних показників щодо мережі навчальних закладів, їх фінансового забезпечення» [7, с. 150];
- «гуманізація професійного навчання, орієнтація на практику, самостійну роботу, самоосвіту» [7, с. 150];
- «розвиток суспільних форм управління професійною освітою;
- участь в управлінні навчальними закладами союзів роботодавців і професійних союзів, професійних асоціацій, громадських організацій;
- розвиток незалежних атестаційних організацій» [7, с. 151];
- «спільні цілі навчання: сприяння розвитку мотивації та почуття відповідальності серед державних службовців; удосконалення кадрової політики на орієнтацію щодо критеріїв якості виконання роботи; адаптація знань та вмінь державних службовців до радикальних змін у суспільстві; адаптація знань і умінь державних службовців до вимог, пов'язаних зі вступом до ЄС» [7, с. 151].

Отже, європейський підхід у підготовці публічних службовців та підвищенні кваліфікації сформувався завдяки історичним аспектам розвитку в Європі, посиленням процесів порівняння та утворенням внутрішнього ринку в ЄС.

Моделі підготовки публічних службовців у ключових європейських країнах характеризуються національними відмінностями, при цьому вони

забезпечують ключову потребу ефективності державного управління – підготовку кваліфікованих управлінських кадрів для державної влади.

Таким чином, основні особливості розвитку підготовки публічних службовців у ключових країнах Європи передбачають:

- започаткування двох етапної системи вищої освіти в системі державного управління в державних освітніх установах, що здійснюють підготовку державних службовців, наприклад, спільних з університетами магістерських програм;
- одним із основних компонентів підготовки управлінців є стажування не тільки в системі органів державної влади, але і у міжнародних установах, наприклад, в структурах Європейського Союзу;
- поширене започаткування освітніх дисциплін та курсів з лідерства у публічному управлінні;
- невід’ємною умовою під час прийняття на державну службу є наявність необхідної професійної базової освіти чи профільної підготовки з публічного управління.

2.2. Американська модель підготовки державних службовців

«Американська» модель окреслює державного службовця у системі ефективного управління, це пояснює той факт, що надаються переваги більше економічним, політичним та управлінським дисциплінам, що формують зміст освітніх програм, які слугують науковим фундаментом якісного прийняття рішень в державному управлінні.

Відмінною особливістю розвитку публічної служби в Сполучених Штатах Америки є те, що вона утворилась не на базі нормативних актів, а на політичному звичаї. «Аж до середини XIX ст. в США не було видано жодного закону, що визначає порядок комплектування службового персоналу федеральних установ» [17]. Органи виконавчої влади керувалися своїми правилами, що встановлені на підставі «органічних законів» - законодавчих актів, що започаткували дані відомства.

Особливості американського федералізму сприяли розвитку публічної служби в США, що була заснована на політичному звичаї. «Початок сучасної організації державної служби США на федеральному рівні пов'язують з Законом про цивільну службу 1883 («Пендлтон акт»)) [17], яким було ліквідовано діючу систему призначень управлінців, згідно якій Президент, який отримав владу, отримував право призначати представників власної партії на всі державні посади. Вказаним Законом було введено систему кваліфікаційних екзаменів для публічних службовців та гармонізована система державних посад та окладів. «Безсумнівним кроком вперед з'явилися закріплення принципу безпартійності державної служби, а також створення Комісії цивільної служби - особливого, незалежного органу виконавчої влади з питань державної служби» [17].

На тепер нормативну основу публічної служби в США становить велика кількість актів, що були прийняті Конгресом в якості Закону 6 вересня 1966 та доданих до «розділу V «Урядові організації і службовці» Зводу законів США, а також Закон про реформу цивільної служби» [35, с. 13]. Вказаний закон розроблено адміністрацією Картера та прийнятий Конгресом у 1978 р. Згідно вказаного закону політика держави концентрується на тому, щоб «забезпечити народ Сполучених Штатів компетентними, сумлінними і ефективно діючими федеральними службовцями, що відображають різноманітність нації і поліпшують якість державної служби; управління федеральними кадрами повинно здійснюватися у відповідності з принципами «системи заслуг» і не повинно порушувати вимог про заборонену кадровій практиці» [35, с. 14]. Окрім загальнофедеральної служби також існують державні служби у 50 окремих штатах та одного федерального округу, і апаратів органів місцевого самоврядування [35, с. 13].

Публічним службовцем, керуючись законодавством США, може бути особа, праця якої оплачується з бюджету федерації, штату чи місцевого органу влади.

Освітні програми для державних службовців в США мають направленість на надання ефективних публічних послуг, що вимагає системного та періодичного підвищення кваліфікації з метою підвищення рівня професіоналізму управлінських кадрів, вдосконалення принципів, форм та засобів публічного адміністрування. Зокрема, зміст стандартів освітніх програм що стосуються підготовки чи підвищення кваліфікації державних службовців залежить від цільових переваг державних структур, їх завдань по виконанню «стратегій та програм розвитку суспільства та пріоритетів включення в програми блоків фундаментальних дисциплін» [35, с. 15].

Модель підготовки державних службовців утворилась в США на початку XX ст. як наслідок здійснених в кінці XIX ст. територіально-адміністративних реформ, що розрізнили гілки виконавчої влади та політичні інститути суспільства. Вказаний процес загострив увагу до проблем ефективності функцій уряду, можливостей застосовування державними службовцями актуальних напрацювань економічної науки та ефективну практику управління підприємництвом в системах публічного управління та місцевого самоврядування. «Розвиток систем організації виконавчої влади всіх рівнів став залежати від фахівців, що можуть фахово аналізувати конкретні галузі публічного сектору. Кількісні методи аналізу сьогодні є центральними в механізмі прийняття оптимальних управлінських рішень, спрямованими на ефективне використання ресурсного потенціалу суспільства» [35, с. 19].

Можна ствердно зазначити, що професійна підготовка державних службовців в США функціонує на основі моделі відкритої системи.

«Професійний розвиток для службовців в США відбувається за трьома основними напрямками» [38, с. 98]:

- 1) в системі вищих навчальних закладів, які володіють спроможністю підготувати кадровий резерв для сфери державного управління, володіють необхідним високопрофесійним науково-педагогічним кадровим складом, матеріально-технічною базою;

2) «на рівні спеціалізованих інституцій з організації курсів, тренінгів та коучів з підвищення кваліфікації, такі інституції обов'язково мають мати відповідну сертифікацію» [38, с. 99] ;

3) особистих ініціатив професійного навчання державних службовців.

Зокрема для особистих ініціатив підвищення кваліфікації також потрібно пройти процедуру відповідної реєстрації та сертифікації, що забезпечить можливість проведення такого професійне навчання та на майбутнє буде зараховане урядовцю.

Значна кількість установ, що мають спеціалізацію у сфері професійного навчання державних службовців у кожному штаті та на рівні федерації, є «результатом збалансованої політики державної адміністрації із забезпечення багатовекторності у підготовці управлінських кадрів у державних установах Сполучених Штатів Америки» [38, с.109].

Система програм магістерської підготовки з публічного управління, які виконують вищі навчальні заклади США, закріплена у загальнофедеральних та міжнародних ресурсних каталогах «Національної асоціації шкіл з публічних відносин та управління (NASPAA)» [38, с.110]. Дана Асоціація була утворена у 1977 р. як підтримка загальних стандартів освітніх програм в університетах за напрямками публічної політики, публічного управління, державних справ і менеджменту. Варто зазначити, що згідно законодавства США магістр публічного управління є професійним ступенем з публічного управління, який є однією із частин освітніх програм післядипломної підготовки. Освітній ступінь магістра адаптований до здобувачів, які будуть після завершення навчання працювати на конкретних посадах виконавчої влади всіх рівнів, а також у не урядових установах та неприбутковому секторі державного сектору. Освітні компоненти магістерської програми як правило визначають роль, вектори, принципи публічного управління, реалізацію державної політики, взаємовідносин між установами виконавчої та законодавчої влади, бюджетного процесу та фінансового управління, управління кадрами в державному секторі. «Здебільшого навчання за

програмою магістра публічного управління триває два роки і є можливим для випускників відповідної бакалаврської програми» [38, с.109].

Діяльність системи спеціальних установ з організації професійної підготовки державних службовців координується Бюро з управління персоналу, яке має забезпечувати якісну підготовку управлінців державних установ США. «Основними партнерами державного Бюро в цьому напрямі виступають Федеральний виконавчий інститут (Federal Executive Institute) та школа післядипломного навчання (Graduate School)» [3, с. 136]. Учасниками програм Федерального виконавчого інституту є державні службовці середньої та вищої ланок управління. «Навчання, спрямоване на підвищення управлінських здібностей, розвиток лідерських якостей державних службовців у публічному секторі, а також тренінги з конструктивного вирішення конфліктних ситуацій проходять в Східному та Західному центрах із розвитку управління» [3].

Школа післядипломного навчання в США здійснює підготовку ширшої групи державних службовців і проводить тренінги та освітні програми для управлінців різних управлінських рівнів та професійного напрямку. Зміст навчальних програм аудиторного та дистанційного навчання включає сертифіковані курси з бухгалтерського обліку, засад аудиторської діяльності, укладання договорів, основ зовнішньої та податкової політики. Окремі загальні навчальні курси спрямовані на кадрове управління, основи адвокатури, управління проектами, медіації, змісту програм з менеджменту, основ бізнесової діяльності, навчальних програм з охорони екології, адміністративних процедур. «Схожий напрям роботи на місцевому рівні координує Міжнародна асоціація з управління містом та районом (ISMA). Ця організація була створена з метою підтримки професійного управління на місцях та існування стабільних громадських спільнот по всьому світу. ISMA надає технічну та управлінську підтримку, організовує курси та тренінги, забезпечує інформаційними ресурсами у сфері оцінки ефективності роботи, етичного виховання та підготовки, розвитку громад, підтримки економічного

розвитку, технологій, екологічно сприятливого навколишнього середовища» [3].

На доповнення до спеціальних державних установ з підвищення кваліфікації державних службовців, в Америці є ряд неурядових організацій та приватних коучів, які розробляють програми, що спрямовані на професійний розвиток державних службовців, забезпечують надання консалтингових послуг у сфері управління, є державними консультантами при урядових профільних установах.

«Однією із найбільш відомих установ такого типу є Національна академія державного управління, що створена за підтримки Конгресу Сполучених Штатів Америки. Національна академія зосереджує свою діяльність на підготовці програм, наукових досліджень з питань розвитку та ноу-хау у сфері публічного управління та менеджменту, а також взаємодіє державного та недержавними секторами підготовки службовців» [35, с. 34].

Отже, варто зазначити, що аналізована модель підготовки публічних службовців в США є «однією із найбільш ефективних у світовій практиці професійної підготовки публічних службовців» [11, с. 82].

Вказана модель забезпечує, з одного боку, оперативно мобілізувати кадри для нижчого рівня у достатній кількості та швидко проводити їх перепідготовку, системно покращуючи професійні навички та компетентності державних службовців. Якість та ефективність моделі професійного розвитку забезпечує позитивні результати і тому, що вказаний професійний розвиток фінансується державою, тому актуальність набутих знань перевіряється та контролюється.

2.3. Ключові аспекти підготовки державних службовців у Японії та Китаї

У Японії провідне місце займає підготовка публічних службовців опосередковано на робочих місцях, що є одним із засад системи довічного найму, що запроваджена на публічній службі вказаної держави.

«У Японії будова урядового апарату складається з трьох пов'язаних ланок: кар'єрного чиновництва; напів урядових корпорацій, що реалізують деякі функції державного управління і координації роботи різних ланок виконавчої влади, та персоналу допоміжних державних органів» [14, с. 200].

Особливості публічної служби в Японії:

1) «у категорію державних службовців прийнято залучати не тільки робітників державного апарату, але так само і осіб, які трудяться на підприємствах, що належать країні (службовців державних залізниць, робітників телебачення, муніципальних шкіл)» [14, с. 200];

2) за кількістю публічних службовців Японія поступається країнам Західної Європи або США;

3) «система довічного найму службовців фактично виключає ротацію кадрів і міжвідомчу мобільність та дозволяє мати невеликий за кількістю персонал державних службовців всіх трьох категорій» [14, с. 212].

Японська публічна служба включає в себе дипломатичну, адміністративну та судову діяльність.

Конституція Японії закріпила статус державних службовців як «слуг всього суспільства, а не будь-якої однієї його частини» [14, с. 213]. «Державний службовець вже не сприймається як власний слуга імператора. Конституція Японії та Закон Японії «Про державних службовців» 1947 р., встановлює, що державний службовець має працювати тільки заради суспільних інтересів та при виконанні службових зобов'язань повертати їм всі сили. Закон Японії «Про державних службовців» від 21 жовтня 1947 р. із великими змінами є основним джерелом регулювання державної служби в Японії» [14, с. 214].

Контроль за дотриманням норм законодавства у сфері державної служби закріплений за Радою у справах персоналу, що діє при Кабінеті Міністрів Японії. «Рада працює як орган, що відображає рекомендації з кадрових питань парламенту, Кабінету Міністрів Японії й окремим міністерствам. Також серед інших повноважень Ради – видання установ і

правил з питань державної служби, розгляд скарг на державних службовців, організація та проведення конкурсних іспитів» [13, с. 39].

Публічний статус державних службовців визначається відповідно до посади, яка залежить від рангу службовця. «Кожен із восьми наявних рангів поділяється на 15 розрядів. Розряд чиновника залежить від освітнього рівня, стажу, різних характеристик. Встановлення критеріїв для віднесення державного службовця до певного рангу й розряду провадиться Радою у справах персоналу» [13, с. 40].

Діяльність службовців оплачується у співвідношенні до присвоєного йому рангу та розряду на основі Закону Японії «Про державних службовців» [12, с. 231] від 21 жовтня 1947 року.

Оплата праці строго відповідає визначеній шкалі, встановленій Законом Японії «Про оплату праці осіб, зайнятих на звичайній службі» [12, с. 231]. Також передбачається отримання службовцем різних надбавок – «премій, надбавки за працю в місті, на утримання господарства, за понаднормові, за працю у вихідні дні, за працю в північних районах, різноманітні «галузеві» надбавки (наприклад, вчителям, що працюють у галузі освіти)» [12, с. 232]. У централізованому адміністративному корпусі на управлінських посадах призначені чиновники перших 3 рангів, які є елітою бюрократії Японії. «Це голови відділів, департаментів і секцій, радники, директори агентств, заступники міністрів. Чиновники цих класів практично тримають у своїх руках важелі адміністративної влади у всіх відомствах і міністерствах Японії» [13, с. 39].

Окремі категорії урядовців є безпосередніми виконавцями завдань та рішень своїх безпосередніх начальників [12, с. 245].

У системі державної служби Японії створена система «довічного найму», що дозволяє довготривалу службу, в разі роботи в одній установі.

Окремо варто звернути увагу на те, що важливою характеристикою японської публічної служби є ідея елітаризму, поваги та вшанування чиновників. На державну службу призначаються виключно громадяни Японії,

проте для окремих різновидів державної служби можуть визначатися деякі додаткові обмеження. Наприклад, чиновником Міністерства закордонних справ не може бути особа, що має шлюб з іноземним громадянином [34, с. 200].

Проведення вступних екзаменів на публічну службу було запроваджено наприкінці XIX ст. та реалізується без змін вже довгий час. Екзамени можуть бути усними чи письмовими. Дозволено проводити екзамени з фізичної підготовки, оцінки окремих навиків. Екзамени проводяться за положенням «відкритих дверей», коли місце та час оголошуються в засобах масової інформації. Умови конкурсних екзаменів рівнозначні для основних державних установ, але деякі міністерства можуть проводити власні усні та письмові екзамени, наприклад, як Міністерство закордонних справ Японії [2].

Претенденти на дипломатичну службу, які мають бути не молодше 20 та не старше 28 років, зобов'язані протягом 3-4 днів у червні написати письмові екзамени з міжнародного права, японської Конституції, іноземної мови, економічної теорії, історії дипломатії. Публічні службовці Японії мають обмеження щодо їх політичної активності, хоч і не заборонений вступ до політичних партій, але заборонено бути політичним функціонером та консультантом, також заборонено балотуватися на виборні посади, бути учасником політичних рухів, крім тих, що пов'язані реалізацією власного виборчого права [3]. Особливим є і те, що проводиться «загальний іспит» під виглядом групової дискусії з одного із предметів для визначення здібностей кандидатів швидко аналізувати сутність різних думок, виокремлювати власний підхід, застосовувати переконливі аргументи при формуванні власної позиції. Конкурсні іспити забезпечують також і підвищення в посаді.

Отже, «публічна служба Японії – це діяльність на державних політичних постах, фахова діяльність прокурорів, суддів, військова служба альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в

органах влади Японії. Тому саме таке співвідношення зазначених видів служб є ефективним у розвитку і успіху публічного адміністрування Японії» [3].

Відмінності японської державної служби засновані на тому, що до категорії службовців входять працівники державного апарату та особи, які задіяні на державних підприємствах, наприклад, працівники державних залізниць, медійники, освітяни. Довічний найм урядовців практично унеможливлює міжвідомчу мобільність та зміну кадрів. Це забезпечує не великий за чисельністю персонал публічних службовців.

Державні службовці в Японії поділяються на 2 категорії:

- службовці «звичайної служби»;
- службовці «особливої служби».

Більшість службовців задіяні на «звичайній службі», де застосовується система призначення на посаду на основі конкурсних екзаменів. Конституція Японії закріплює «принцип рівного доступу громадян до державної служби» [38, с. 121]. Закон Японії «Про державних службовців» [38, с. 122] визначає, що призначення на державну службу залежить від особистих досягнень кандидата, його професійної підготовки та ділових характеристик, що проявляються під час складання конкурсних іспитів.

Освітньо-фахова система підготовки службових кадрів в Китаї відмінна структурною побудовою та налагодженим контролем якості професійних вмінь, рівня підготовки та ціннісних орієнтирів [18, с. 6].

У Китаї немає поділу між політичними та адміністративними посадами, відсутній і політичний нейтралітет публічних службовців. Встановлюється ієрархія службовців державних адміністративних органів з прив'язкою рангів до зайняття окремих посад. Посади публічних службовців поділені на «керівні та некерівні (діловоди, секретарі, працівники відділів, інспектори)» [18, с. 7]. Китайське державне управління здійснюється з врахуванням таких підходів як «відкритість влади; участь населення; залучення кращих інтелектуальних сил; контроль діяльності апарату партії з боку зацікавлених

представників суспільства» [18, с. 7]. Зазначений підхід абсолютно відповідає культурним та політичним традиціям держави.

Законом Китаю закріплено вимоги, яким мають відповідати кандидати на посади державних службовців: «громадянство КНР, вік – 18 років і старше, підтримка Конституції КНР, добра поведінка, здоров'я, достатнє для нормального виконання службових обов'язків, а також культурний рівень, працездатність і компетентність, що відповідають посадовим обов'язкам» [18, с. 8].

У законодавстві Китаю велика увага надається підготовці та підвищенню кваліфікації публічних службовців. Визначається, що держава утворює спеціальні освітні заклади з підготовки публічних службовців. «У таких закладах державні службовці отримують підготовку в разі призначення на посаду або підвищення. Законом визначаються особливі умови й терміни підготовки державних службовців, які займають спеціальні або спеціально-технічні посади» [18, с. 7].

Управління державною службою в Китаї здійснюється Міністерством кадрів, яке відповідає за роботу службовців держави. Вказаному Міністерству підпорядковані вищі освітні заклади, що здійснюють підготовку державних службовців. Кадровий склад вказаного міністерства складається з 260 осіб, а в організаційній структурі налічується 11 департаментів.

Установи підготовки службовців в Китаї мають 4 складові організаційні компоненти:

- «Адміністративна академія і кадровий інститут усіх ступенів підготовки (перепідготовка і підвищення кваліфікації);
- заклади підготовки кадрів у відомствах по професіях (перепідготовка і підвищення кваліфікації);
- ВНЗ і науково-дослідні інститути (базова підготовка);
- громадські органи підготовки (здійснюють соціальний контроль за місцевими органами державної влади у разі подальшої децентралізації

державних органів та поглиблення демократичних процесів, що повинні мати дозвіл на підготовку)» [18, с. 8].

Ключовим системо утворюючим хабом підготовки кадрів державної служби Китаю є Національна адміністративна академія, що заснована згідно з наказом Держради Китаю у 1993 р. Фахівці даної академії займаються розробкою методичної літератури та проводять навчання службовців вищого та середнього рівня. На рівні провінцій функціонують адміністративні інститути. Також навчання та підготовку службовці можуть проходити в партійних школах та на базі інститутів управління кадрами і згідно ліцензії академії у вищих освітніх закладах.

«Національна адміністративна академія у своїй структурі має регіональні інститути в багатьох провінціях КНР, особлива увага приділяється інститутам, створеним у чотирьох особливих муніципальних утвореннях КНР: Пекіні, Шанхаї, Тяньцзині і Чунціні. У цих адміністративно-територіальних одиницях КНР адміністративні інститути підпорядковуються відповідним муніципальним урядам» [18, с. 8].

Пекінський адміністративний інститут (Beijing administrative college) підпорядковується Пекінському муніципальному уряду та є значним закладом, що здійснює підготовку спеціалістів нижчих та середніх рівнів системи держслужби, адміністративних працівників та науковців. «Коледж був створений у 1949 р. як інститут вищих муніципальних кадрів. У 1988 р. він був перейменований у Пекінський міський центр підготовки кадрів, а в 1993 р. офіційно затверджений як Пекінський адміністративний інститут. У закладі працюють 378 співробітників, у тому числі 95 професорів і доцентів» [5]. Структура Пекінського адміністративного інституту містить такі кафедри як «наукові, навчальні і адміністративні підрозділи. Провідними є кафедри: філософії, економіки, політики, історії партії і партійного будівництва, законодавства, публічного адміністрування, бізнесадміністрування, соціології, іноземних мов. До структури інституту входять і науково-дослідні інститути: Пекінський муніципальний інститут народонаселення; Пекінський

муніципальний інститут управління; Пекінський муніципальний інформаційний центр» [18, с. 9].

Інститут надає значну увагу популяризації наукових знань у сфері державного управління та публічної служби. Наприклад, друкуються такі спеціальні видання «Збірник праць Пекінського адміністративного інституту» та «Журнал для кар'єрної освіти» [18, с. 9]. «ПАІ є флагманом низки адміністративних шкіл на території 16 районів і повітів Пекіна» [18, с. 10].

Пекінський адміністративний інститут має багато зав'язків у сфері професійного та культурного обмінів на міжнародному рівні з подібними закладами у сфері підготовки кадрів з управління в зарубіжних країнах.

«Шанхайський адміністративний інститут (Shanghai institute of administration), який також засновано в 1993 р., щорічно здійснює підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації близько 18 тис. осіб. Інститут має п'ять філій, в яких працює близько 500 викладачів. Крім освітньо-фахової підготовки державних службовців, заклад здійснює дослідницьку і консультативну роботу, а також міжнародну підготовку кадрів» [18, с. 10].

Система підготовка та підвищення кваліфікації держслужбовців у Шанхайському адміністративному інституті проводиться у таких сферах: освіти, наукової роботи; будівництва і планування міст; культури; правовідносин; медицини і техніки; підготовки бізнес-еліти. «У Шанхайському адміністративному інституті практикується особлива схема освітнього процесу, до якої включено обов'язкове шестимісячне стажування слухачів на підприємствах і в органах державного управління. Цікаво, що й викладачі інституту в обов'язковому порядку періодично проходять такі самі стажування разом зі слухачами. Це дає їм можливість постійно збагачувати свої знання практикою» [18, с. 8].

Під час підготовки публічних службовців окремої уваги заслуговує розвитку комунікативних здібностей управлінців, знання у сфері китайських традицій і культури. Аудиторії обладнані під прес-центри і телестудії, тому

здобувачі освіти з державного управління можуть тренувати власну публічну майстерність.

Головними завданнями підвищення кваліфікації є формування потрібного рівня кваліфікації службовця, що є обов'язковим для всіх службовців, які призначені на посаду, та їх адаптування до змін, захисту і підвищення отриманої на посаді кваліфікації, отримання актуальних знань для кваліфікованої роботи.

Формами підвищення кваліфікації публічних службовців є:

- «підвищення кваліфікації для початківців;
- підвищення кваліфікації за спеціальністю та посадою;
- підвищення кваліфікації з метою переходу до служби вищого рангу;
- підвищення кваліфікації для керівників» [18, с. 9].

Терміни підготовки становить 3 місяці без відриву від виробництва, а повноцінні курси з перепідготовки займають 2 роки; семінарські заняття до 12 діб.

Програма підготовки службовців Китаю має окремі напрямки – це політологія та засади політичного устрою КНР, ринкова економіка, інформаційні технології, патріотичне виховання, суспільні науки, культурологія тощо.

«Національна система підготовки державних службовців у КНР є жорстко централізованою, фахівці і спеціалісти навчаються за єдиною програмою, інститути національної академії розробляють і впроваджують спільні навчальні посібники з підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, що, з одного боку, закріплює принципи управління кадрами з боку партії, яке є провідним і посилюється» [18, с. 10].

Існуюча система публічної служби Китаю є головним складником політичної системи китайського соціалізму та має притаманні лише їх особливості.

Наприклад, система державної служби Китаю заснована на законодавчих актах, що дублюють політичну систему китайського соціалізму.

Публічні службовці систематизуються на сім груп. До державної служби належать різні рівні органів «Комуністичної партії Китаю, Збори народних представників і їхнього постійного комітету, Комітети Народної політичної консультативної ради Китаю, судів, прокуратур, демократичних партій і Всекитайської федерації промисловості» [18, с. 11]. Не проводиться розподіл на політичні та адміністративні посади та не застосовується політичний нейтралітет до держслужбовців.

Також, система державної служби Китаю заснована на 4 основних принципах:

- центральне управління кадрами зі сторони комуністичної партії Китаю;
- дотримання засад справедливості, відкритості, конкуренції та відбору найкращих;
- одномоментне контролювання та заохочення;
- під час добору кадрів ключовими критеріями є професійні здібності майбутнього службовця та його моральні якості.

Вказані засади використовуються у всіх сферах управління держслужбовцями та відображаються у законодавчих актах та положеннях про державну службу.

РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

3.1. Сучасні проблеми професійної підготовки державних службовців в Україні

Проведення реформ у державному управлінні потребує нових підходів до кадрового забезпечення. «Ефективна система професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад є важливою складовою реформування державного управління в Україні та процесів децентралізації, що можливі лише за умови формування професійного, компетентного, вмотивованого корпусу управлінців, зорієнтованих на професійний розвиток для ефективного виконання функцій держави та місцевого самоврядування» [34, с. 200].

Національна система професійної освіти була сформована як наслідок її реформування, що проходило у 2018-2022 роках згідно мети, завдань та напрямів «Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 року № 974-р, та з урахуванням Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р.» [39]

Реформування змісту професійного навчання впровадило значні оновлення у даній сфері, а також забезпечило розвиток інноваційного підходу до навчання держслужбовців, голів державних адміністрацій, їх заступників та інших посадових осіб. Професійна освіта стала спрямована на постійність,

обов'язковість для всіх службовців, практикоорієнтованість, плановість, прогнозування результатів навчання та затребуваність для учасників.

Варто відмітити, що на систему профнавчання впливають зовнішні фактори економічного, політичного, характеру, та інших критичних обставин. Професійне навчання держслужбовців залежить і від внутрішнього менеджменту публічних органів та органів місцевого самоврядування, оскільки там вони і працюють, що є причиною зниження ефективності деяких елементів даної системи, яка залежна від фінансових та організаційних факторів впливу.

«У постійній зоні ризику перебуває гарантованість фінансування професійного навчання, що є одним з найважливіших принципів системи професійного навчання» [39]. Здатність якісно організувати підвищення кваліфікації за державним замовленням значно обмежено часом. Причиною цього є, за практикою, затвердження обсягів державного замовлення на професійне навчання на поточний рік у другому півріччі цього ж року. «Щорічні обсяги видатків з державного бюджету на професійне навчання визначаються з урахуванням реальних можливостей бюджету і не покривають необхідні витрати на професійне навчання відповідно до вивчених потреб, а в умовах воєнного стану навіть обмежене фінансування скорочується» [39].

Деякі публічні органи не гарантують системне навчання своїх чиновників та фінансування даного навчання за рахунок коштів у межах затверджених їм бюджетних призначень. «При цьому учасники професійного навчання орієнтовані на проходження навчання, що є для них обов'язковим, безкоштовно та відзначаються низькою готовністю до витрат власних коштів в умовах низького рівня доходів (особливо в умовах невизначеності)» [23, с. 42].

Перетворення в системі завдань та функцій публічної служби та служби місцевого самоврядування під час воєнного стану поглибила проблематику зменшення взаємозв'язку між актуальними потребами працівників державних органів, органів місцевого самоврядування у їх

професійному розвитку, наповненню професійного навчання та практикою державного управління, що негативно впливатиме на утворення та розвиток професійних компетенцій службовців та їх здатність до виконання обов'язків в умовах війни. «Загалом програми підвищення кваліфікації не охоплюють усі пріоритети реформи державного управління, незважаючи на щорічне вивчення потреб у професійному навчанні. Якість професійного навчання знижується через відсутність системи регулярного залучення до підвищення кваліфікації фахівців-практиків (державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування) як тренерів» [43, с. 146].

Професійне навчання вищого рівня державної служби не є системним за своїм змістом. «Так само професійний розвиток депутатів місцевих рад не відрізняється цілеспрямованістю і безперервністю, не є обов'язковим для них і не передбачає організованого вивчення їхніх потреб у навчанні» [43, с. 146].

Дистанційне навчання, що стало ключовим в останні роки внаслідок спочатку карантину, а згодом і воєнного стану, з першого погляду, підвищило можливість адаптування системи професійного навчання до перетворень та зберегло доступність до такого навчання, але, в той же час, знизило ефективність навчального процесу. Вказані умови майже унеможливили стажування державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування в інших органах, погано вплинули на активність освітніх поїздок та інших можливостей для обміну досвідом, зокрема, і закордоном.

«Доступність освітніх офлайн-послуг у сфері підвищення кваліфікації, що забезпечується через мережу провайдерів, які є територіально наближеними для учасників професійного навчання (зокрема 18 регіональних центрів підвищення кваліфікації), не охоплює всіх областей України. Навіть в умовах поширення дистанційного навчання фактор територіальності продовжує мати значення, оскільки ситуація з недостатністю мережі надійних провайдерів позначається на плануванні видатків з відповідних бюджетів і зумовлює недостатність фінансування для організації професійного навчання в окремих регіонах» [23, с. 43].

Вказані системні труднощі в системі забезпечення професійного навчання зумовили «освітні втрати» для держслужбовців різних рівнів та погіршило розвитку професійної публічної служби.

«Надмірна завантаженість учасників професійного навчання у межах виконання службових (посадових) обов'язків (у робочий та позаробочий час), що має здатність до зростання під час воєнного стану та інших надзвичайних обставин, а також формальне ставлення керівництва до навчання підлеглих не дає можливості учасникам професійного навчання розглядати його як реальну складову робочого процесу, як фактор, що впливає на виконання завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності, що визначаються та оцінюються щорічно» [23, с. 42]. Зокрема, результати професійного навчання та підвищення ефективності діяльності на посаді в основному не впливають на кар'єрне просування та оплату праці держслужбовців. «Якщо у внутрішньому менеджменті державного органу, органу місцевого самоврядування застосовуються «застарілі», неефективні форми та методи організації роботи, учасник професійного навчання не може використовувати новітні знання, уміння, навички, набуті під час навчання та бути ефективним працівником, діяти відповідно до орієнтирів сучасної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» [39].

В загальному дані умови пришвидшують «професійне вигорання» публічних службовців, погано впливають на їхню мотивацію до проходження професійного навчання, а ставлять під загрозу продовження ними державної служби.

Якість планування професійного навчання на основі визначених необхідностей та завдань також знижується через недосконалу практику встановлення та аналізу різних потреб, наприклад, загальних, спеціальних, індивідуальних, у професійному навчанні. Спеціальні потреби державних службовців, що пов'язані із особливостями їхньої професійної діяльності, в основному ними не визначаються, а тому службами персоналу державних

органів та надавачами освітніх послуг не створюються умови для задоволення таких потреб і розвитку спеціальних професійних компетенцій («specific skills»).

«Водночас в умовах ускладнення характеру діяльності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, зростання необхідності у виробленні та ухваленні рішень у непередбачуваних контекстах існує постійна потреба у професійному розвитку на основі загальних (універсальних, ключових) компетентностей («general skills»), зокрема критично та системно мислити, пропонувати та впроваджувати інноваційні рішення, ефективно управляти процесами та ресурсами (у тому числі self-менеджмент), здійснювати міжгалузеву комунікацію та залучати впливові сторони. Крім того, безумовною необхідністю для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в умовах глобалізації стає володіння іноземною(ими) мовою(ами) (зокрема іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи)» [39].

Підвищений зміст загальних та спеціальних компетенцій службовців державних органів, органів місцевого самоврядування дуже важливий для реалізації нових завдань держави та запитів суспільства щодо «формування та реалізації політики деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій, забезпечення післявоєнного відновлення та розвитку України, що поєднуються із заходами щодо розбудови миру, посилення обороноздатності держави, забезпечення подальшого суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку України на засадах європейської та євроатлантичної інтеграції» [23, с. 43].

Окремої уваги заслуговує і цифровізація у сфері професійного навчання, напрями розвитку якої наразі є досить вузькими. «ІТ-інструменти використовуються переважно для організації процесу надання освітніх послуг (забезпечення провайдерами освітнього процесу під час дистанційного навчання та надання інформаційних послуг на вебпорталі управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління

знаннями» [39]. В той же час загальний рівень цифрової компетенції як учасників професійного навчання, так і тренерів, а також їх технічне та технологічне забезпечення є недосконалим та не відповідним для якісного використання засобів дистанційної взаємодії як для навчання, так і виконання функціональних завдань.

Вважаємо, що незручними та ускладненими для учасників системи професійного навчання є обов'язкові компоненти цієї системи, що пов'язані із плановими та звітними процесами, що як правило мають паперову форму, в державних органах, органах місцевого самоврядування, закладах освіти, які надають послуги з професійне навчання, наприклад, складання індивідуальної програми, розроблення програм підвищення кваліфікації, оцінювання результативності професійного навчання та інше.

3.2. Прикладні аспекти імплементації європейського досвіду професійної підготовки державних службовців

Реформа державної служби вимагає більш суворих вимог до професіоналізму державних службовців та осіб місцевого самоврядування, більш ефективної підготовки для них, зокрема, повноцінної ефективної системи безперервної професійної освіти. Реалізація цієї мети неможлива без інтеграції та впровадження кращого зарубіжного досвіду у вітчизняну практику, актуалізації дослідження конкретної проблеми. Вивчення специфіки навчання державних службовців в розвинених європейських країнах необхідно для розробки рішень з модернізації системи навчання вже наявних державних службовців в Україні.

Аналіз іноземного досвіду дає можливість виокремити три концепції підготовки професійних кадрів для державної служби:

1. Концепція спеціалізованого навчання, «яка орієнтована на сучасність або на найближче майбутнє і стосується відповідного робочого місця. Такий вид підготовки є ефективним протягом короткого періоду, але з погляду

окремого державного службовця сприяє збереженню робочого місця за ним, а, найголовніше, підвищує почуття власної гідності» [44, с. 126].

2. Концепція багатoproфільного навчання «ефективна з економічної точки зору, тому що підвищує внутрішню- та позаорганізаційну мобільність працівника. Проте остання обставина є ризиком для організації, де працює державний службовець, оскільки він має можливість вибору, тому менше прив'язаний до відповідного робочого місця» [44, с. 125].

3. Концепція навчання, орієнтована на особистість, що «має на меті розвиток людських якостей, закладених природою або здобутих у практичній діяльності. Ця концепція стосується, насамперед, державних службовців, які мають схильність до наукових досліджень і талант керівника, педагога. Цілеспрямована підготовка кваліфікованих кадрів державного управління припускає тісний зв'язок і координацію вказаних концепцій навчання» [44, с. 126].

Для українського досвіду організації навчання службовців, за досвідом Великої Британії, була б актуально сформулювати чіткі критеріїв оцінки компетенцій державного службовця, що створить значний позитивний стимул для покращення рівня освіти та професійних навиків. В той же час варто виокремити систему обмежень, які не дають можливості обрати британський варіант системи підготовки кадрів для нашої державної служби як моделі для прикладу. «По-перше, це яскраво виражена децентралізація освітньої системи та перепідготовки державних службовців. Крім того, у Великобританії існує досить чітка система контролю якості отриманої освіти. По-друге, сильна правова підготовка, яка відрізняє англосаксонський підхід від інших, заснована на прецедентному праві, що значно ускладнює процес адаптації навчальних програм до українських умов» [33, с. 74].

Окремої уваги заслуговує німецький досвід підвищення кваліфікації державних службовців, що є актуальним для України. В Німеччині діють спеціальні законодавчі акти, які врегульовують підвищення кваліфікації державних службовців, що задіяні у таких сферах, як управління

внутрішніми зборами, податками і акцизами, управління соціального забезпечення та управління праці. «Державні службовці категорії «А» повинні пройти дворічну підготовку після прийняття на роботу в орган державної влади. Крім того, існує підготовчий цикл з питань загального управління тривалістю від шести до восьми місяців для вперше прийнятих на роботу» [33, с. 74]. Основними формами підвищення кваліфікації в ФРН є: 1) підвищення кваліфікації для нових працівників, 2) підвищення кваліфікації за спеціальністю та посадою, 3) підвищення кваліфікації з метою зміни рангу на вищий, 4) підвищення кваліфікації для керівників.

Як висновок варто зазначити, що в країнах Європи система підготовки публічних службовців має складу кілька рівневу структуру та централізований зміст. Але, якщо освітні програми Німеччини відрізняються від інших гармонізацією економічних та правових дисциплін, то у Франції освітні програми орієнтують на поглиблене вивчення економічних дисциплін. Узагальнюючи особливі ознаки підготовки державних службовців Франції, відмітимо, що окремої увагу потрібно приділити практиці підготовки до вступного конкурсу в систему державних службовців. Для національної системи підготовки держслужбовців це дало б можливість привабити на державну службу найкращих випускників закладів вищої освіти. «Школи кадрового резерву», які навіть ще не почали належно розвиватись в Україні, та в умовах глибоких корупційних процесів, не впливають на підвищення прозорості призначення в державну службу.

ВИСНОВКИ

За результати проведеного дослідження та з врахування поставлених завдань, варто зробити наступні висновки.

1. Узагальнено, що проблематика професійної освіти та професійної підготовки державних службовців, підвищенням рівня професійної компетентності державних службовців, вивчення інституту державної служби, організаційно-управлінські проблеми професіоналізації та професійного розвитку публічних службовців державної служби є предметом сучасних наукових досліджень представників не однієї наукової спеціальності, де окреме місце займають масштабні дослідження правового спрямування та дослідження в галузі публічного управління та адміністрування. До системи джерельної бази дослідження належать нормативно-правові акти, наукові праці, що висвітлюють сучасну проблематику в підготовці державних службовців, акцентують увагу на гармонізації національного законодавства з питань підготовки державних службовців на стандартів Європейського союзу.

2. Охарактеризовано, що професійне навчання є системним, свідомим, цілеспрямованим отриманням та вдосконаленням професійних знань, умінь та навичок публічними службовцями, їх особистісних якостей, що забезпечує високий рівень їх професійної компетентності. Поняття «підвищення рівня професійної компетентності державних службовців» та «професійне навчання» співвідносяться як за змістом, так і за формою. Ключовими видами професійного навчання державних службовців є: а) підготовка; б) підвищення кваліфікації; в) стажування; г) самоосвіта.

3. Особливості підготовки публічних службовців у ключових країнах Європи містять запровадження двох компонентної системи вищої освіти в галузі державного управління в національних освітніх закладах, що здійснюють підготовку державних службовців, зокрема об'єднаних з університетами програм магістрів; необхідною складовою підготовки

державних службовців є стажування, що проводиться не лише в національних органах державної влади, але і в зарубіжних установах, зокрема в структурах ЄС; розширене започаткування навчальних дисциплін та курсів з лідерства у публічному управлінні; необхідною вимогою для вступу на державну службу є відповідність професійної базової освіти чи профільної підготовки з державного управління.

4. Американська модель підготовки державних службовців реалізується за трьома основними напрямками: 1) на рівні вищих освітніх закладів, що можуть готувати кадровий склад для сфери державного управління, мають відповідний високопрофесійний науково-педагогічний потенціал, матеріальну та технічну основу; 2) на рівні спеціальних інституцій з організації курсів, тренінгів та викладачів з підвищення кваліфікації, такі інституції обов'язково мають мати відповідну сертифікацію; 3) приватних ініціатив професійного навчання публічних службовців. Діюча система підготовки державних службовців в США є однією із найбільш ефективних у світовій практиці професійної підготовки публічних службовців.

5. Ключові аспекти підготовки державних службовців в Японії закріплені в Японській Конституції, що закріпила принцип урівняного доступу громадян до публічної служби. Закон Японії «Про державних службовців» «встановлює, що набір на державну службу здійснюється відповідно до особистих заслуг кандидата, його професійної підготовки й ділових якостей, виявити які й повинні конкурсні іспити. Китайська освітньо-фахова система підготовки управлінських кадрів відрізняється чіткою структурною побудовою, а також налагодженим механізмом контролю якості професійних знань, рівня підготовки та ціннісної орієнтації» [18, с. 11].

6. Узагальнено, що недосконалим та забюрократизованими для державних службовців є обов'язкові компоненти системи навчання та підвищення кваліфікації, що зв'язані з плановими та звітними процесами, що зазвичай мають паперову форму, також для установ, що організовують та забезпечують професійне навчання, наприклад, складання індивідуальної

програми професійного розвитку, освітня статистика, розроблення програм підвищення кваліфікації, оцінювання результативності професійного навчання.

7. Визначено, що для національного досвіду організації навчання державних службовців, наприклад, за британським прикладом, було б ефективно сформулювати конкретні критеріїв оцінювання компетенцій державного службовця, що позитивно стимулювати до підвищення рівня власної освіти та професійних навичок службовця. Але, наявність великої кількості обмежень не дають можливості прийняти британський варіант системи підготовки кадрів для державної служби України як прикладу для наслідування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. About The Commission // Commission For Public Service Appointments.
URL: <http://www.cpsa.ie/Default.aspx?SID=5&SSID=0>
2. Learning and Developmental Opportunities // Public Service Division/
Singapore Government. URL: http://www.psd.gov.sg/content/psd/en/care%20ersinpsd/whypsd/learning_and_developmental_opportunities.Html
3. Raadschelders J. The Civil Service in the 21st. Century J. Raadschelders T.
Toonen, F. Van der Meer. New York : Palgrave Macmillan, 2007. 282 p.
4. Top Public Managers in Europe Management and Working Conditions of
the Senior Civil Servants in European Union Member States. URL:
http://www.eupan.eu/files/repository/Study_on_Senior_Civil_Service2.pdf
5. Акімов О. О. Концепт системогенезу професійної діяльності
державних службовців. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. Вип. 23. С.
133–138
6. Акімов О. О. Тенденції розвитку державної службової діяльності як
основи парадигми системогенезу державної управлінської діяльності.
Інвестиції: практика та досвід. 2020. Вип. 3. С. 135–142.
7. Акти європейського права з питань регіональної політики та
місцевого самоврядування / [заг. ред. А. П. Яценюка]. К.: Парламентське
вид-во, 2007. 608 с.
8. Баранов А.П. Характеристика принципів публічного адміністрування
в країнах-членах ЄС. *Теорія та практика державного управління*. 2019. Вип.
3. С. 207–215.
9. Бородін Є., Калашник Н. Роль самоосвіти у підвищенні рівня
професійного розвитку державних службовців : європейський досвід. URL:
[http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02\(13\)/12beised.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02(13)/12beised.pdf)
10. Борщ Г. Розвиток організаційного лідерства у публічному
управлінні : навчальний посібник. К. : «ДП «НВЦ Пріоритети», 2017. 40 с.

11. Варунц Л. Місцеве самоврядування в Канаді: загальна характеристика. *Порівняльне аналітичне право*. 2019. № 1. С. 80–82.
12. Ващенко К. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика : монографія. ІваноФранківськ : Місто НВ, 2017. 416 с.
13. Витко Т. Ю. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. т. 6. Вип. 3. С. 39–47.
14. Григор'єва С.М. Еволюція професійної підготовки державних службовців в Україні: дис. канд. наук держ. упр-ня. Дніпро, 2019. 311 с.
15. Гришук А.Б. Принцип професіоналізму в державній службі. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. Серія ПРАВО. Випуск 65. С. 227-232
16. Губська О.А. Особливі моделі проходження державної служби в Німеччині. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Випуск 6, том 3, 2017. С. 205-208
17. Державна служба США / Навч. матеріали он-лайн. URL: http://pidruchniki.com/1931071058792/pravo/derzhavna_sluzhba_ssha.
18. Іжа М.М., Курносенко Л.В. Система підготовки державних службовців Китаю. *Вісник НАДУ*. № 2. 2015. С. 5-11
19. Качан Я. Професіоналізація публічних службовців у сучасних умовах державотворення. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*, 2021. № 6, С. 54-59
20. Корнута Л. М. Праксеологічний підхід як основа ефективного забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 3(28), том 2, 2019. С. 68-71
21. Корнута Л.М. Актуальні питання розвитку професійної компетентності державного службовця: зарубіжні практики та шляхи вдосконалення в Україні. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. Випуск 21. 2021. С. 88-93

22. Кубасова Є.Г. Професійна компетентність публічних службовців: поняття, структура, критерії. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 11/2022. С. 126-129
23. Луценко О.Є. Правове регулювання професійного розвитку державних службовців. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. Серія ПРАВО. Випуск 75: частина 3. С. 41-46
24. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. / В. Я. Малиновський. Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 576 с.
25. Матвєєнко І.В., Панченко Г.О. Управління персоналом в системі державної служби України в умовах цифровізації. *Наукові перспективи*. 2022. № 9 (27). С. 134-131
26. Міщук В.Є., Адамовська В.С., Вишняк Г.Д. Модель публічної служби як елемент європейської інтеграції України та драйвер розвитку публічного адміністрування. *Публічне управління та митне адміністрування*, № 3 (34), 2022. С. 50-57
27. Оболенський О. Ю. Державна служба: підручник / О. Ю. Оболенський. К. : КНЕУ. 2006. 472 с.
28. Орлів М. С. Підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади: механізми формування сучасної моделі : монографія. Київ–Івано--Франківськ : «ЛілеяНВ», 2018. 300 с.
29. Панова Н.С. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців: форми та правове регулювання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2019. № 42, том 2. С.4-8
30. Про вищу освіту. Закон України від 01 липня 2014 року № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>
31. Про державну службу. Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

32. Про освіту. Закон України від 05 вересня 2017 року № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
33. Романенко Є. Правовий зміст Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки. *Наукові інновації та передові технології*. № 2(2). 2021. С. 72–85.
34. Селіванов С.В. Інноваційні вектори розвитку професіоналізації публічних службовців в процесі службової діяльності. *Право та державне управління*. 2022. № 4. 199-206
35. Система державного управління Сполучених Штатів Америки : досвід для України / уклад. Л.В. Примаченко ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2011. 52 с.
36. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
37. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2010. 76 с.
38. Сороко В.М. Компетентнісний підхід до організації функціонування державної служби: монографія. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
39. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#n9>
40. Тимошук В. П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В. П. Тимошук, А. М. Школик. К. : Конус-Ю, 2007. 735 с.
41. Тотоян Д.Л. Досвід європейських країн у підготовці та підвищенні професіоналізму публічних службовців. *Міжнародний науковий журнал «Грааль науки»*. № 2-3 (Квітень, 2021). С.140-145
42. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. / Є. С. Черноног. К. : Знання, 2008. 458 с.
43. Шевченко О.О., Шевченко Н.О., Доброгородський О.В. Впровадження в Україні в умовах воєнного часу світового досвіду проходження публічної служби. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*.

Серія: Публічне управління та адміністрування. Том 33 (72). № 3. 2022. С. 145-151

44. Шевченко С.О., Коваль Г.В. Зарубіжний досвід організації підвищення кваліфікації державних службовців. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2019. № 1. С. 123-130