



KAPITEL 4 / CHAPTER 4⁴

FOREIGN EXPERIENCE IN REFORMING THE CIVIL SERVICE IN UKRAINE

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

DOI: 10.30890/2709-2313.2022-08-03-015

Вступ

Аналізуючи різні стадії розвитку процесу реформ у Центральній та Східній Європі, варто визначити деякі спільні тенденції, етапи розвитку [1, 2].

Адміністративні можливості відкривають шлях для приведення регуляторних актів (наближення законодавств) у відповідність з вимогами ЄС. Розрізняючи фази або стани розвитку процесу реформ: *трансформації*, *консолідації*, *модернізації* та *адаптації*, необхідно усвідомлювати їхню умовність щодо застосовування у різних країнах. Більше того, послідовність цих фаз може не мати логіки, часової безперервності, не говорячи вже про однаковість досвіду в різних країнах. Різні фази не можна також виділяти лише в залежності від відповідного процесу розвитку; у кожному випадку вони є наслідком таких різних обставин, як особлива спадщина, державні традиції або відмінна адміністративна культура. Якщо більш розвинені країни – члени ЄС пройшли через цей типовий процес розвитку, чотири зазначені фази можуть допомогти визначити позитиви процесу реформування та його складових.

Адаптуючи вищенаведене до українських реалій треба зауважити, що, зважаючи на низку важливих подібних рис у зовнішніх і внутрішніх проблемах, які постали перед вітчизняними державними органами та державними органами країн Центральної та Східної Європи (як, зрештою, і у західних країнах), думка про залучення міжнародних організацій до підтримки процесу реформування здається більш, ніж доречною [3, 4].

4.1. Сучасні моделі державної служби

Незалежно від того, яка з визначених вище фаз є придатною, формулювання і, що важливіше, впровадження політики реформ – дієвої чи протидієвої – вимагає досвіду і зобов'язань з боку державної служби. Тому структурна та процедурна реформи управління врешті-решт залежать від попередніх або одночасних змін і нововведень у державній службі. Проте в

⁴ Authors: Kobzev I., Kosenko V., Melnykov O.



підході, який обрали більшість країн, що розглядаються, ця взаємозалежність не була врахована. Поки що зусилля в ході реформ зосереджувались на трансформації правових систем, на пристосуванні інституційної структури до потреб і вимог суттєво зміненого оточення і на звільненні колишніх командних економік від державного втручання і контролю. Розвиток “людського капіталу” в державному секторі відігравав у цьому процесі незначну роль, і лише нещодавно кадри було визнано вирішальною категорією і довго недооцінюваною “перешкодою” реформам.

Це, звичайно, не означає, що було дозволено продовжувати кадрову політику, яка існувала до початку дев’яностих років минулого сторіччя. Проте здебільшого “успішно” застосовувалася саме політика усунення посадових осіб, скомпрометованих тим, що виконували свої обов’язки за попередніх режимів. Зважаючи на історичний досвід ідеологічно контрольованого державного управління, наголос на цій так званій політиці “люстрації” настільки ж зрозумілий, наскільки сьогодні є непродуктивною майже повна відсутність більш позитивних заходів у сфері кадрової політики. При аналізі кадрових проблем, що постали перед країнами-Центральної та Східної Європи, корисною може бути спроба розрізнити кількісну і якісну проблеми. Перша з них пов’язана з необхідним скороченням загальної кількості державних службовців. Проте на противагу деяким думкам ця кількісна проблема не завжди виникає у зв’язку з кількістю службовців, які працюють у центральних або місцевих органах державного управління. За попередніх режимів основна маса державних службовців була сконцентрована у так званому націоналізованому секторі економіки, який, крім органів центральної і місцевої влади, охоплював громадські й політичні організації, профспілки і, що найважливіше, підприємства державного сектора. Неминучі витрати на соціальні потреби, пов’язані скороченнями, були різними залежно від загального економічного клімату, який визначав можливості приватного сектора поглинати звільнену таким чином робочу силу.

Друга, дещо прихована, але не менш значна турбота – це якісна проблема в самих центральних та місцевих органах державного управління. Труднощі, що постали у кадровій політиці, стосуються не лише нестачі кваліфікованих працівників, але й шкали заробітної платні, яка пропонує лише незначну стимуляцію ефективності та невідповідності між наявними й потрібними знаннями та вміннями. У поєднанні зі значною невизначеністю правового статусу державних службовців ці чинники дають початок хибному колу нестабільності, декваліфікації і демотивації.



Нестабільність виникає внаслідок суперечностей в адміністративній діяльності і запровадженні політики, що, у свою чергу, є результатом різниці в оплаті кваліфікованої праці та надзвичайно високою плінністю кадрів – двох аспектів, які особливо шкодять реформаторським зусиллям, що вимагають постійної уваги.

Декваліфікація виникає внаслідок очевидної тенденції приватного сектора приваблювати найбільш висококваліфікованих службовців зі сфери державного управління. Справді, у багатьох країнах серед державних службовців можна виявити елементи процесу “негативного відбору”.

Демотивація, у свою чергу, пов’язана з дією вищезгаданих факторів на тих службовців, які залишились працювати в державному секторі. Крім їхніх розчарувань, слід враховувати те, що бюджетні обмеження звичайно вводяться через низхідну корекцію шкали заробітної платні в державному секторі. Останнє зауваження дедалі більше стосується також західних систем державного управління, але там державні службовці до певної міри захищені, або ж зміни принаймні пом’якшуються давно встановленими стримуваннями і противагами.

Усе більше визнається те, що поєднаний ефект цих трьох явищ не обмежується внутрішньою діяльністю державної служби. Це негативно впливає і на якість її “продукції” у формі регуляторних та інтервенціоністських заходів, спрямованих на соціальну стабілізацію та управління економічною трансформацією. Отже, якісна проблема в державному секторі є перешкодою навіть для на перший погляд не пов’язаних між собою питань у більш широкому контексті реформи [1].

Для подолання вищезгаданих недоліків необхідно взяти цілу низку заходів (включаючи створення правової бази і забезпечення фінансової підтримки), достатніх для збільшення привабливості праці в державному секторі порівняно з приватним сектором. Комплектування і утримання висококваліфікованого персоналу само по собі не буде достатнім для вирішення проблем державного управління в умовах, що швидко змінюються. Для забезпечення необхідної здатності державної служби до адаптації знання і вміння її службовців мають постійно модернізуватися відповідно до змін у формуванні і проведенні політики. Звичайно, підготовка є лише одним з аспектів кадрової політики, хоч у періоди адміністративної трансформації, консолідації і особливо модернізації її функції є ключовими стосовно наступного:

Створювати потенціал для управління. У найширшому розумінні



підготовка, точніше її відсутність, впливає на весь набір політик. Очевидно, що навіть найкваліфікованіші державні діячі не зможуть реалізувати свої програми без опори на добре підготовлену і мотивовану адміністрацію. Якщо такої немає, політичні програми залишаються деклараціями про наміри, а це, як доводить практика, надто часто шкодить підтримці всієї політичної системи з боку громадськості.

Забезпечити успіх політики реформ. Загально визнано, що ринкові реформи приречені на невдачу, якщо вони не спираються на правові норми та інституційні передумови, необхідні для їхнього запровадження. Дуже важливу роль відіграє тут і кваліфікація службовців державного сектора. Простіше кажучи, за відсутності державних службовців, які мають достатню підготовку для розроблення, запровадження й контролю нормативної бази, включаючи підготовку законопроектів, політика приватизації і маркетизації призведе не лише до неоптимальних результатів економічного розвитку, але й до можливого перевищення витрат на суспільні потреби, пов'язаних з перетворенням соціалістичної планової економіки на ринкову. Державний апарат також не буде здатним контролювати негативні ефекти швидкої трансформації за допомогою додаткових заходів на зразок зміцнення добробуту, захисту довкілля, виконання антимонопольного законодавства і запобігання корупції.

Стимулювати стабільність, прогнозованість і адаптованість. Лише наявність добре підготовлених державних службовців може гарантувати універсальне виконання адміністративних правил і положень у часі й просторі, що, у свою чергу, є важливим визначальним чинником не лише громадської довіри до політичної системи, але й ділових очікувань, сприятливих для інвестиційних рішень. Не менш важливим у швидко змінюваному середовищі є, як зазначено вище, ступінь адаптованості державного управління. Для нього теж потрібен добре підготовлений персонал.

Для гарантії цілісності. Звичну рекомендацію про те, що державна служба має проявити цілісність інституційної структури та нормативної бази як передумову соціального розвитку, слід також поширити і на кадри. Лише коли цей останній чинник є таким же стабільним у часі, як і перші два, формулювання і втілення політики буде надійною основою для розвитку легітимності всієї системи та її загальної підтримки. Постійна ротація і плинність складу державних службовців призведе лише до політик, які у цьому відношенні будуть потенційно непродуктивними.

Зберігати “загальне благо”. Інакше кажучи, добре підготовлені і



стимульовані державні службовці також допомагають зменшити руйнівні наслідки занадто експансіоністської й егоїстичної форми поведінки вільного ринку. Навіть успішно функціонуючі системи ринкової економіки показали, що їхня саморегуляція неможлива без вирішення основних державних завдань і захисту загальних цінностей. Реорганізація суспільної сфери важлива нарівні з приватизацією і маркетизацією, які матимуть успіх лише за підтримки всього суспільства [1].

В цілому кадрова політика і, зокрема, підготовка державних службовців може розглядатись як дуже важливий “змінний фон” у процесі реформ, що їх тепер переживають країни, що стали на шлях реформ.

Для забезпечення зазначених вище переваг кадрову політику, і зокрема навчальні заходи, слід формулювати згідно з певним загальним підходом до державного сектора в цілому. Зважаючи на те, що організаційні принципи та процедурну практику “демократичного централізму” було майже повністю відкинуто на початку дев’яностих років минулого сторіччя, не дивно, що уряди країн Центральної та Східної Європи стали звертатися до досвіду країн Заходу в пошуках придатної для себе моделі державної служби.

Перша з цих моделей може бути означена як *елітарний підхід*, кращим прикладом якого є організація французького державного сектора, та пов’язана з ним кадрова політика. Унітарний характер французької системи сприяє державоцентричному підходу, представленому Національною школою управління. Відтак навчальні заходи (і ресурси, призначені для цього) зосереджено на розвитку нечисленного, але висококваліфікованого адміністративного керівництва не в останню чергу з метою збереження високого ступеня внутрішньоадміністративної мобільності та комплексного підходу до державного управління. Привабливість елітарного підходу як моделі для систем державного управління в Центральній та Східній Європі полягає у тому, що він не потребує великих витрат і відносно легко керований, та, більше того, в тім, що закордонна допомога – у формі ресурсів та досвіду – може радше концентруватись, ніж розпорошуватись.

Проте ключовою проблемою, пов’язаною з елітарною моделлю, яка дедалі більше визнається навіть у західних країнах, є те, що при цьому існує “забагато вождів і замало індійців”. Як вже зазначалось, послідовне, всебічне і старанне проведення реформ не менш важливе для їхнього успіху, ніж компетентне визначення політики. Зосередження на підготовці еліти, безперечно, виявиться особливо проблематичним у країнах, де загальна система освіти – на шкільному й університетському рівнях – усе ще не здатна підготувати необхідну кількість



“індійців”. Більше того, призначення на посади і розподіл еліти не будуть успішними без повного руйнування узвичаєної практики. Тобто, певний збалансований підхід може виявитися більш придатним для діяльності державного сектора.

Другою моделлю для потенційного наслідування є, звичайно, *англосаксонський варіант*. Запровадження бізнесових підходів у державному управлінні, як це пропагується концепціями нового державного управління, включає у себе, що не дивно, компонент підготовки. Необхідні вміння можуть сприяти появі значних ефектів взаємного підсилення між навчальними заходами державного і приватного секторів. Отже, урядові і державні установи матимуть змогу залучати набагато більший резерв потенційних службовців, оскільки вступ на державну службу вже не виглядає обумовленим особливими знаннями у сфері управління. Проте навряд чи системи нового державного управління можуть стати придатними для континентальної європейської традиції, яка може не мати необхідних передумов, або ці системи можуть бути відкинуті внаслідок притаманного їм характеру. Особливо проблематичною в контексті трансформації буде занадто обмежена здатність систем нового державного управління пом’якшувати вплив нестримуваної поведінки вільного ринку. У кращому випадку, при неможливості прийняти англосаксонську адміністративну культуру, прийнятним може бути просто рух у напрямку вдосконалення методів управління.

Третя модель для розгляду може бути означена як *німецький підхід*. Можна сказати, що враховуючи подібність адміністративних структур, його досить бюрократичний характер є найбільш придатним для державного управління країн Центральної та Східної Європи. Розглядаючи підготовку працівників державного сектора, зазначимо, що ця модель покладається переважно на юридично освічену еліту, яка доповнюється всебічно підготовленими (завдяки попередній підготовці і підвищенню кваліфікації) середніми та нижніми ешелонами державних службовців. Прозора шкала заробітної платні, чітке визначення шляху просування по службі і терміну перебування на посаді, притаманні німецькій системі, сприяють добору кадрів, їхньому утриманню та зменшенню небезпеки відтоку кваліфікованого персоналу. Проте окрім майже надзвичайно високих витрат на запровадження такої системи, при вирішенні питання щодо прийняття цього підходу необхідно врахувати те, що навіть у Німеччині фахівці дедалі більше усвідомлюють певну нефункціональність бюрократичного підходу, який потребує змін у багатьох сферах. Отже, він не в усьому може бути зразком для розвитку державного сектора у країнах



Центральної та Східної Європи.

Проблеми, пов'язані з кожною з цих трьох моделей, підсилюються тим, що вони “продаються” закордонними радниками і консультаційними фірмами. Ці фірми залежно від адміністративної культури, у якій вони виникли, пропонують розпродаж “готової до вжитку” продукції, що часто вже “залежалась на полиці” й рідко відповідає нагальним потребам. Це, звісно, не означає, що сильні й слабкі сторони відповідних моделей мають ігноруватись у процесі реформування державного сектора в країнах Центральної та Східної Європи. Оскільки ці моделі репрезентують такі розмаїті контексти та й самі є дискусійними, зацікавлені країни мають зайнятись аналізом попиту і пропозиції на ґрунті власних національних умов, потреб, традицій, спадщин і культур управління [1].

Попри той факт, що порада країнам Центральної та Східної Європи прийняти неадаптовані західні моделі була б нерозважливою, цю ситуацію все ж варто розглядати як непересічний шанс для державних органів цих країн, як шанс для оновлення, тому що сьогодні характер державного сектора критично переглядається в усьому світі.

Створення ефективною та дієвою державною служби залежить від низки зовнішніх умов, ігнорування яких може призвести до повної неефективності відповідних окремих реформаторських заходів.

Найважливішою з цих умов є те, що можна назвати *правовими мінімумами*. Без правових рамок, забезпечених, наприклад, всеохоплюючим законом про державну службу, буде важко залучити еліту до роботи в державній службі. Упевненість особи при виборі кар'єри в часи змін та модернізації може бути підтримана тільки гарантуванням та правовим забезпеченням дотримання її професійних прав і обов'язків. Ступінь гнучкості, який міг бути придатним протягом попередніх етапів реформування урядового апарату, зараз перешкоджає розвитку надійності та знань, потрібних для модернізації і адаптації.

Крім упевненості, що базується на правових мінімумах, для успішного завершення цієї реформи потрібна *широка політична підтримка* та *політична воля*. Офіційне і громадське визнання важливості міцної, продуктивної й підзвітної державної служби для забезпечення демократичного управління є суттєвим і для дотримання законності, і для підвищення соціального престижу роботи у державному секторі. Історичний досвід дискредитованого державного апарату свідчить про необхідність докладання додаткових зусиль для залучення висококваліфікованого персоналу до державної служби.



Мотивацію та довготривалі зобов'язання людей стосовно праці в державному секторі необхідно забезпечити *встановленням кар'єрної системи державної служби*. Лише детальні посадові інструкції, встановлені кваліфікаційні вимоги і перспективи просування по службі, надійність яких забезпечена рівним ставленням і однаковою системою оцінок діяльності, сприятимуть появі певного рівня планування кар'єри, необхідного для посилення привабливості постійної зайнятості у сфері державної служби. Прозора структура оплати і праця, пов'язана з виплатами у вигляді премій і винагород, завершують список стимулів, поєднання яких істотно сприятиме посиленню привабливості постійної зайнятості на державній службі. Саме у цьому контексті існує можливість використання уроків західних моделей, скоріше через їхнє відкидання, ніж імітацію. Успішне запровадження означеної таким чином системи кар'єри може сформувати радше лідерів молодих демократичних країн, ніж послідовників міжнародного досвіду.

Четвертою і дещо ширшою передумовою для створення ефективною дієвою державної служби є об'єднання окремих реформаторських ініціатив у *загальну стратегію реформ*. Звичайно, може виявитись неможливим (або навіть недоцільним, зважаючи на постійні зміни й адаптацію) “раз і назавжди” визначити обсяг, модель, завдання і організаційну побудову державного сектора. І все ж, замість того, щоб сприймати безладдя і постійні зміни як “неминучих” супутників процесів трансформації, слід спрямувати зусилля на загальне визначення довготривалих цілей, створюючи таким чином можливість визначати і запроваджувати окремі реформаторські заходи як частину поступового і еволюційного, але послідовного процесу [1].

4.2. Іноземний досвід підготовки державних службовців

Подібно до етапів реформи державного сектора в цілому, з початку дев'яностих років минулого сторіччя підхід до підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи зазнав цілого ряду змін. Хоча у більшості випадків цей процес не завершено, кожному з обговорюваних навчальних систем можна охарактеризувати приблизно в таких – зовсім не взаємовиключних – категоріях.

Зусилля, пов'язані з підготовкою упродовж періоду після падіння комуністичних режимів, необхідно характеризувати радше як *експерименти*, які не мали систематичного характеру або не ґрунтувались на потребах і попиті.



Зважаючи на те, що підготовка державних службовців здійснювалась повністю на партійній основі або принаймні була під ідеологічним впливом, система підготовки була дискредитована в очах і самих службовців, і громадськості. У поєднанні зі зменшенням активності державного сектора, постійними інституційними змінами, політичною нестабільністю і практикою “чисток” ці обставини перешкождали негайній заміні наявної навчальної практики підготовки всеохоплюючою новою політикою. За будь-якого випадку не дивно, що в наступних політичних зрушеннях підготовці для державного сектора не надавався вищий пріоритет. Навчальні програми, що все ж мали місце, носили нетривалий і часто непослідовний характер.

Якщо цей перший крок у розвитку систем підготовки державних службовців був певною мірою “зовнішнім ударом”, другий можна окреслити як “викликаний попитом”, коли тиск потреб почав викликати більш сконцентровану і підкріплену реакцію. Законодавчі, організаційні й процедурні зміни, запроваджені упродовж фаз трансформації і консолідації у процесі реформ державного сектора, зумовили потребу у відповідній кваліфікації державних службовців. Проте навіть попри більшу цілісність підходу до реформ, політика у сфері підготовки мала недостатньо структуровані цілі й завдання та носила характер епізодичного реагування. Особливістю цього етапу був процес стрімкої інституційної розбудови, який призвів до появи безлічі державних і приватних навчальних центрів, що змагались за обмежені ресурси, маючи некоординовані, часто подібні програми.

Виникла натомість потреба запровадити у підготовку державних службовців певну узгодженість і послідовність у більшості випадків привела до створення інституційного “центрального пункту” у формі координаційного міністерства (найчастіше – внутрішніх справ) або державних органів, спеціально створених для цієї мети. Хоча ці перші обережні кроки у напрямі інституціоналізації не мали належного впливу на структуру і зміст навчальних систем, вони зумовили (або зумовлять у майбутньому) появу більш еволюційного підходу завдяки зосередженню таких вирішальних чинників, як фінансування, організаційні передумови, викладацький склад і зміст підготовки. До того ж, від епізодичного реагування на окремі нагальні потреби можна перейти до запланованих змін.

Четвертий крок (який ще не здійснено у багатьох країнах) передбачає широкую інституціоналізацію підготовки державних службовців у формі школи з адміністративних питань (або управління в цілому). Такі школи можуть не лише пропонувати програми, що готують до офіційного вступу на службу



посаду або до іспитів для просування по службі, а й координувати програми підготовки інших закладів і приймати рішення щодо акредитації їхніх ступенів, дипломів і сертифікатів. Однією з передумов для здійснення цієї координаційної функції є, звичайно, запровадження системи стримувань і противаг для уникнення поєднання функцій попиту і пропозиції, яке може дозволити державним школам маніпулювати стандартами з метою надання переваги власним підготовчим програмам над програмами інших закладів. Школам, що займаються дослідженням питань управління, можуть додатково доручити організацію співробітництва із закордонними донорами і міжнародними організаціями та ретельніше і триваліше, ніж досі, здійснювати визначення потреб. Проте в цьому контексті варто зробити одне застереження. Інституціоналізація підготовки державних службовців у такій формі криє у собі небезпеку шаблонності і надмірної бюрократизації, як це можна побачити на прикладі найвідоміших шкіл Німеччині і Франції. Вони, можливо, вже втратили своє значення для відповідних їм систем управління, зважаючи на їхній занадто інституціоналізований, негнучкий і нерухомий характер та брак підзвітності. Тут знову зазначимо, що навчальні системи, які виникають у країнах Центральної та Східної Європи, могли б поставити собі за мету стати лідерами, замість того, щоб імітувати приклади, які здаються випробуваними [1].

Перехід від будь-якого з цих етапів до наступного пов'язаний зі збільшенням фінансових витрат на підготовку державних службовців. Незважаючи на важливість підготовки у більш широкому контексті реформи державного сектора з точки зору її загального успіху, витрати, пов'язані з характером пропагованого тут розвитку, занадто часто розцінюються як надмірно великі. Справді, ресурси є категорією, яку не треба ігнорувати, і все ж вона не є вирішальною. Важливо принаймні зрушити еволюційний процес у напрямку розбудови всебічної й узгодженої системи підготовки. Звичайно, це вимагає певного збільшення бюджетних асигнувань, але розпоряджатись ними можна гнучко і доповнювати їх постійною закордонною допомогою. У недалекій перспективі можна очікувати, що визначення потреб, координація і акредитація усунуть дублювання у підготовці, зменшуючи цим фінансовий тягар порівняно із сучасною ситуацією.

Хоча основну частину зусиль, спрямованих на розвиток системи підготовки державних службовців, зосереджено, звичайно, на її фінансуванні, організаційній структурі та якості викладання, багато людей усвідомлюють, що цей процес не досягне успіху без включення такої системи до ширшого (інституційного) середовища на державному і міжнародному рівнях.



Підготовка – це сфера, в якій особливо важливим завданням є пошук і заохочення партнерів, інакше ізольована державна служба не буде здатна реагувати на соціальні, політичні та економічні зрушення, засвоювати їх, а іноді й протидіяти. Подібні партнерські стосунки можуть охоплювати такі основні стратегії.

Запозичення досвіду приватного сектора. Цій стратегії, яка вже стала майже аксіомою, слідує у більшості країн, що розглядаються. Її привабливі сторони очевидні, зважаючи на дуже велике випередження підготовки у приватному секторі порівняно з державним сектором. Від початку пріоритет політики, спрямований на приватизацію і маркетизацію, разом з істотною закордонною допомогою, призначеною для навчання у цій сфері, дійсно вивів приватний сектор і його навчальні заклади у число лідерів. Однак ця ситуація певною мірою змінилась, і вже немає підстав казати, що державний сектор повинен лише надолужувати втрачене. Хоча навчальні заклади державного сектора залишаються у доступному для огляду майбутньому радше засвоювачами, ніж поширювачами нових ідей, у деяких галузях вони вже обмінюються досвідом з приватним сектором. Державний сектор може успішно запозичувати нові методи управління із сектора приватного, тоді як останній, наприклад, безпосередньо зацікавлений у вивченні досвіду базового законодавства для ділового підприємництва. У цьому відношенні стосунки між приватним і державним сектором можуть набути форми “взаємних послуг”.

Розвиток і використання взаємовигідного державно-приватного партнерства. Попередній пункт стосується не лише “інституційного запозичення”, а й ефектів взаємного підсилення в результаті обміну між державним і приватним секторами як викладацьким складом, так і особами, що проходять підготовку. Чим більше відомо у приватному секторі про діяльність державних органів, тим менше звинувачень і конфліктів буде в досить складній взаємодії цих двох сфер.

Розвиток професіоналізму в навчальній діяльності. Слід спробувати замінити наявний безсистемний підхід до набору викладачів на створення професійного викладацького складу. Однак професіоналізм не треба розглядати як збільшення кількості викладачів, які працюють на повну ставку. Натомість, ці люди ніколи не повинні бути лише інструкторами, вони повинні бути здатними передати слухачам знання і досвід, набуті під час роботи в будь-якому іншому місці. У цьому контексті можна “експлуатувати” не лише приватний сектор – потенційних викладачів треба шукати і в академічній сфері; слід також використовувати знання і досвід асоціацій. Щоб навчання



державних службовців не сприймалось як привілей для еліти, яка “видохлася”, а мали загальний інтерес для всіх соціальних і політичних груп, необхідно запровадити адекватну структуру оплати праці і процедуру відбору.

Запозичення зарубіжного досвіду. Це теж використовуване джерело підготовки кадрів, часто пов’язане з зовнішнім фінансуванням. Проте в минулому “ринок” освітніх та консультаційних послуг використовувався неправильно, поки “закордонним експертам” дозволялось продавати “готові до вжитку” рішення, які часто були непридатними, або навіть непродуктивними за обставин конкретної країни. Більше того, часто самим експертам бракувало досвіду державного управління, натомість їхні рекомендації ґрунтувались на формулах підручників, засвоєних упродовж недавно завершеної університетської освіти. Загалом, закордонний досвід треба розглядати з певною підозрою, і доки подібні навчальні програми не отримали великої довіри, слід щонайменше оцінювати або контролювати їхню якість.

Залучення міжнародних організацій. Значне залучення міжнародних організацій, пов’язане з фінансуванням або їхнім характером, є важливим елементом еволюції систем підготовки державних службовців у Центральній та Східній Європі. Ці організації, звичайно, обізнані у зазначених проблемах, але за відсутності загального підходу вони майже завжди змушені прийняти непослідовний, безсистемний підхід, який все ще характеризує більшість розглядуваних систем. За таких умов їм можна поради переорієнтувати зусилля на удосконалення підготовки для зосередження на головних перешкодах процесу реформ. Зважаючи на їхній досвід і “віддаленість”, міжнародні організації дійсно можуть бути єдиними “незацікавленими” кандидатами на прийняття цієї відповідальності. Однією з перешкод, на яку потенційно можуть спрямувати зусилля міжнародні організації, є дуже необхідне запровадження такої політики навчання викладацького складу, яка забезпечує якість на рівні сучасних вимог [1].

Однак викладачі не повинні бути лише інструкторами, вони повинні водночас брати активну участь у державному управлінні і приватному бізнесі для того, щоб постійно оновлювати свій досвід. Іншою проблемною сферою, де міжнародні організації можуть відігравати корисну роль, є визначення потреб. Зазначені вище фактори – стрімка інституційна розбудова, дублювання навчальних програм, несхожість форм, залучення сумнівних консультаційних фірм та численність навчальних закладів у приватному секторі – принаймні частково є наслідком майже повного ігнорування цього вирішального елемента у розробці продуктивної та економічно виправданої системи підготовки. Хоча й



не дивно, що перші спроби створення системи підготовки зосереджувались на “сфері пропозиції” та на розбудові навчального потенціалу, для органів управління країн Центральної та Східної Європи настав час приділити підвищену увагу “сфері попиту” з метою підтримки процесу реформ.

Висновки

Підсумовуючи можна зробити висновок, що:

– перетворення системи державної служби в Україні у переважно кар'єрну може забезпечити визначений приплив до неї кадрових ресурсів, ефективне використання кар'єрної стратегії дозволить поєднати інтерес службовців до професійного зростання та його особисту мотивацію (стабільна зайнятість, поліпшення матеріального становища, самореалізація особистості тощо);

– у рамках кар'єрної системи державної служби збільшиться конструктивна установка службовців насамперед на позитивні організаційні цілі: лояльність до колег, участь у реалізації як власних програм, так і програм колег, дозволить якісно новим чином вибудовувати відносини з громадськістю;

– більш широка і визначена перспектива службового зростання службовців у кар'єрній системі, практична спрямованість кваліфікаційних іспитів і службових атестацій є вагомим стимулом, як в оволодінні спеціальними знаннями, вміннями та навичками, так і в використанні їх у подальшій роботі.