

УДК 323.3-057.34

К.В. Плоский, канд. наук держ. упр., викладач

Національний педагогічний університет ім. М.П. Драгоманова, м. Київ, Україна

І.С. Калиновська, ст. викладач

Чернігівський державний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

АДАПТАЦІЯ В УКРАЇНІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ОЦІНКИ ПОТРЕБ У НАВЧАННІ КАДРІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Аналізується зарубіжний досвід кадрової роботи, зокрема щодо вивчення потреб у навчанні в системі публічного управління, залучення недержавного сектору до освіти управлінських кадрів, пропонуються відповідні рекомендації щодо вдосконалення вітчизняної системи перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців.

Ключові слова: публічне управління, кадрова політика, державні службовці, зарубіжний досвід, підготовка керівників.

Анализируется зарубежный опыт кадровой работы относительно изучения потребностей в обучении в системе публичного управления, привлечения негосударственного сектора к образованию управленческих кадров, предлагаются соответствующие рекомендации по совершенствованию отечественной системы переподготовки и повышения квалификации служащих.

Ключевые слова: публичное управление, кадровая политика, государственные служащие, зарубежный опыт, подготовка руководителей.

International experience of human resources work is analyzed on research of training needs in the system of public administration, private sector involvement in civil servants education, also appropriate recommendations are proposed to improve the national system of in-service training of state employees.

Key words: public service, staff policy, civil service, foreign experience, principals training.

Постановка проблеми. Одним із головних чинників становлення ефективного публічного управління в Україні є розвиток його людського потенціалу, адже відправною точкою і ключовою ланкою будь-якої системи соціального управління є людина (політик, фахівець). Тому від особистого та професійного розвитку посадовців усіх рівнів більшою мірою залежить результативність державної управлінської діяльності. Як відомо, важливим напрямком кадрової політики та інструментом кадрової роботи (управління людськими ресурсами), спрямованої на розкриття особистого та професійного потенціалу фахівців виступає освіта в усіх її багатогранних проявах, і відтворення такої системи освіти, на нашу думку, є чи не найголовнішим напрямом реформи публічного управління в Україні.

Загальновідомо, що відправною точкою діяльності з підготовки посадовців є вивчення (оцінка) потреб у навчанні, адже без чіткої відповіді на питання кого та чому вчити, будь-яка освітня робота буде малоефективною. Особливого значення така оцінка набуває під час формування змісту навчання з підвищення кваліфікації службовців.

Саме тому аналіз зарубіжного досвіду кадрової роботи, зокрема аналізу потреб у навчанні в системі публічного управління, може бути корисним для вдосконалення відповідної наукової бази та вироблення практичних рекомендацій з розвитку вітчизняної сфери підготовки службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню зарубіжного досвіду підготовки службовців присвячені роботи українських учених Н. Богданової, В. Лугового, О. Мельникова, Ю. Оболенського, С. Озірської, В. Олуйко, М. Серьогіна, В. Чмиги, Ю. Яшіної, російських – Г. Атаманчука, А. Марголіна, С. Саннікова та ін. Згадані вчені описують чинники, що впливають на формування параметрів освітньої системи публічного управління в різних країнах, вивчають функції, організаційні, педагогічні основи підготовки управлінських кадрів. Разом з тим потрібно відзначити, що на сьогодні недостатньо досліджено сучасні тенденції розвитку системи навчання службовців за кордоном, зокрема щодо аналізу та оцінки потреб у підготовці управлінських кадрів.

Мета статті. Метою статті є дослідження актуальних питань розвитку зарубіжних систем аналізу та оцінки потреб у навчанні службовців публічного управління та визначення напрямків його адаптації в Україні.

Викладення основного матеріалу. Передусім, потрібно відзначити, що за загальною оцінкою, на сьогодні система підготовки службовців в Україні є малоефективною, адже фактично не створено умов, коли б результати навчання суттєво впливали на кар'єрне зростання, рівень оплати праці посадовців, а відтак і на якість управлінських послуг. На нашу думку, одним із головних чинників, що впливає на формування ефективної системи підготовки посадовців в Україні (і розвитку інших сфер суспільного буття), є перехід до федерального устрою держави з посиленням децентралізації. Саме наділені належним чином повноваженнями, а відтак і ресурсами органи місцевої влади, маючи значно більшу відповідальність перед громадянами (оскільки матимуть більше повноважень) будуть «змушені» підвищувати якість управління, яка, як відомо, напрямку залежатиме від рівня підготовки службовців.

Таким чином, сучасні реформи системи підготовки службовців в Україні, хоча і здійснюються за принципом централізації, на нашу думку, мають бути орієнтовані на створення передумов для децентралізації, запровадження на місцевому рівні саморегулятивних механізмів впорядкування процесу навчання посадовців, у тому числі і щодо визначення потреб у навчанні. Саме цей аспект має бути врахований під час аналізу зарубіжного досвіду освіти кадрів для потреб публічного управління, виробленні на його основі відповідних рекомендацій щодо запровадження в Україні.

Необхідно відзначити, що проблеми у сфері професійної освіти посадовців публічного управління характерні і для систем підготовки фахівців у більшості інших сфер вітчизняного суспільного життя. Адже концепція навчання впродовж усього життя, про яку говорять фахівці з освітніх реформ, донині не стала реальністю в Україні. Як доказ цього твердження, можна навести факт, що періодичність перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у країні становить за різними оцінками 12-15 років, на відміну від розвинутих країн, де згадана періодичність не перевищує 3-х років (Японія – 1 рік).

Науковці виділяють ангlosаксонський, французький, американський підходи до управління професійним розвитком та підготовки службовців, при цьому дослідники наголошують, що пострадянські країни, в тому числі і Україна спираються в основному на адаптацію англійської, німецької або французької системи підготовки.

Визначимо головні тенденції розвитку публічного управління, які впливають на сучасний стан і напрями вдосконалення системи освіти державно-управлінських кадрів у країнах, що входять до Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР):

- більшість країн проводять або планують провести політику скорочення і реструктуризації державної служби;
- громадяни та підприємства все більше віддають перевагу використанню цифрових каналів взаємодії з урядом;
- країни роблять певні кроки до відновлення довіри, відкриваючи доступ до державної інформації та даних;
- стратегічне мислення та сильне лідерство в публічному управлінні стають особливо важливими [1].

Необхідно відзначити, що розвиток вітчизняного публічного управління цілком відповідає зазначеним тенденціям, які можуть слугувати орієнтиром для формування системи визначення навчальних потреб у підготовці вітчизняних службовців.

Цінним для розуміння засад зарубіжних практик підготовки службовців, аналізу їх освітніх потреб, є твердження, що розвиток державних систем управління трудовими ресурсами у західних країнах пройшов сім основних еволюційних стадій: аристократичну, патронажну, професійну, результативності, людську, приватизаційну, партнерську. Партнерська стадія бере свій відлік від 2000-х років і базується на цінностях індивідуальної

відповідальності, обмеженого і децентралізованого уряду, спільного надання послуг урядовими і неурядовими організаціями [2].

В Україні спостерігаються певні ознаки, які свідчать про необхідність переходу на партнерську стадію розвитку систем управління трудовими ресурсами в публічній сфері, зокрема поступово запроваджується ідея державно-приватного партнерства (прийнято Закон України «Про державно-приватне партнерство»). Це ставить нові вимоги та завдання для вдосконалення системи оцінки потреб у навчанні службовців.

Необхідно додати, що незважаючи на високий рівень розвитку систем навчання кадрів, іноземні фахівці відзначають – у зарубіжних країнах ще існує певна потреба у поглибленні розуміння навчання посадовців не як «зайвих витрат», а як «інвестицій у розвиток» [3]. Зокрема, у звіті Національної аудиторської палати Великобританії, опублікованому влітку 2011 року, зазначається, що на підготовку державних службовців країни неефективно витрачається мільйони фунтів стерлінгів, оскільки неналежним чином здійснюється управління підготовкою та розвитком персоналу, в тому числі погано проводиться оцінка потреб у навчанні [4]. До речі, у зв'язку зі згаданими проблемами, Уряд Великобританії запровадив у 2011 році нову систему освіти та розвитку на державній службі, що свідчить про гнучкість, оперативність практики публічного управління у сфері підготовки посадовців у зарубіжних країнах, що має бути запроваджено і в Україні.

У зарубіжних освітніх системах накопичено значний досвід вивчення потреб у навчанні державно-управлінських кадрів. Поступово зазначений досвід передається і в вітчизняну практику, зокрема можна відзначити діяльність Канадського проекту «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», експерти якого здійснили аналіз та ознайомлюють українських фахівців з методологією вивчення потреб у навчанні та професійному розвитку державних службовців [5]. Відповідно до згаданої методології оцінка потреб здійснюється на трьох рівнях: організаційний (широке охоплення з баченням загальної перспективи; потреби, які впливають на усю організацію, аналіз системи та процедур на рівні організації); операційний або функціональний (відповідно до сфери спеціалізації, потреби групи працівників, відділу/департаменту, аналіз теми/предмета); індивідуальний (аналіз індивідуальних потреб).

Для вивчення потреб пропонується використовувати такі методи: аналіз документів; інтерв'ю; анкетування; фокус-групи; спостереження; практичні завдання відповідно до роботи.

Очевидно, що для проведення вищезазначеної роботи з оцінки потреб у навчанні необхідні фахівці, які мають відповідні спеціальні знання, навички в освітній сфері, натомість в Україні підготовка таких фахівців майже не здійснюється. Зокрема, аналіз навчальних програм центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації виявив лише окремі приклади освітньої діяльності, які мають відношення до підготовки такого типу – семінари «Андрагогічні підходи у навчанні дорослих».

У цьому аспекті необхідно використання та запровадження зарубіжного досвіду, зокрема досвіду Великобританії, де у Національній школі управління існує спеціальна професійна програма «Навчання та розвиток», яка спрямована на освіту керівників, організаторів навчання, викладачів [6]. У рамках зазначеної програми пропонується ряд курсів, зокрема дводенний семінар «Аналіз та оцінка потреб», змістовне наповнення якого складає: визначення типів проблем, які можна вирішити за допомогою навчання та розвитку; визначення критеріїв ефективності навчання; встановлення зв'язку між аналізом, оцінкою потреб та організаційною стратегією; проведення аналізу потреб у навчанні; оцінка ефективності навчання на індивідуальному та організаційному рівнях; збір даних; виокремлення значимих результатів навчання; доведення важливості інвестицій у навчання.

На нашу думку, одним із шляхів подальшого вдосконалення вітчизняної системи освіти державно-управлінських кадрів, зокрема щодо питання аналізу та визначення потреб у навчанні, є залучення недержавного сектору, адже не можна не погодитися з твердженням зарубіжних фахівців, що приватний освітній сектор накопичив значно більший досвід в окремих напрямках підготовки кадрів порівняно з галуззю публічного управління [7].

Основними чинниками необхідності розширення участі недержавного сектору у системі професійного навчання кадрів для публічного управління в Україні є:

- як відомо необхідною умовою сталого розвитку суспільства (в унітарній державі в тому числі) є забезпечення домінування так званих стихійних форм (саморегуляція, самоврядування) упорядкування соціальних відносин над свідомим типом управління, що передбачає значну децентралізацію;

- приватна ділова (підприємницька) ініціатива довела свою здатність ефективно (переважно більш ефективно ніж державні установи) задовольняти практично будь-які індивідуальні та суспільні потреби, а Макс Вебер добре показав, що в основі такої ініціативи лежить не тільки мотив отримання прибутку, але є і християнський дух служіння;

- з часів Адама Сміта зрозуміло, що саме ринкова «невидима рука» в умовах вільного (конкурентного) ринку здатна забезпечити довготривале зростання якості товару при зменшенні його ціни;

- освіта є сферою творчості, змін, новаторства і суспільного лідерства, а ці характеристики притаманні скоріше недержавному сектору, аніж державному, саме тому професійна освіта та її «друге обличчя» наука – в усьому світі великою мірою є справа недержавна;

- участь недержавних неприбуткових організацій (ціллю яких є не прибуток, а суспільне благо) в освіті службовців забезпечує реалізацію дієвого механізму впливу суспільства на формування компетентності, ціннісних орієнтацій посадовців. Для прикладу відомі Гарвардська школа публічного управління імені Дж.Кеннеді в США або Вища школа публічної адміністрації імені С. Сташціца у Польщі є недержавними неприбутковими організаціями;

- залучення фахівців, що орієнтовані на навчання бізнес-середовища дає змогу залучити в публічне адміністрування новітні знання з менеджменту, лідерства та формування корпоративної культури тощо.

У країнах колишнього соціалістичного табору успішно відбувається децентралізація системи навчання управлінців з розширенням участі недержавних структур. У Польщі в основному приватний сектор, у меншій мірі університети і дослідницькі аналітичні центри, здійснює підготовку до державної служби. В Латвії навчальні послуги для державних службовців приватного сектору є затребуваними і можуть закуплятися державними установами відповідно до Положення про державні закупівлі [8, с.117-119].

Загалом до системи перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів публічного адміністрування в країнах ОЕСР залучені: університети та спеціалізовані школи публічного управління; навчальні центри/організації адміністративних установ; приватні навчальні інституції, бізнес-школи; міжнародні організації [9].

Висновки і пропозиції. Узагальнюючи вищезазначене, можна зробити такі висновки:

- запровадження ефективних практик аналізу та вивчення потреб у навчанні державно-управлінських кадрів є одним із ключових елементів розвитку системи підготовки службовців;

- необхідно розробити з використанням зарубіжного досвіду та запровадити програму з підвищення кваліфікації «Навчання та розвиток», яка спрямована на підготовку керівників владних інституцій, організаторів навчання, викладачів;
- залучення недержавного освітнього сектору є важливим чинником удосконалення системи освіти державно-управлінських кадрів;
- серед подальших напрямків наукових розробок в окресленій сфері можна виділити: дослідження зарубіжного досвіду підготовки консультантів із запровадження систем навчання та розвитку у системі публічного управління; аналіз механізмів участі недержавного сектору в освіті посадовців зарубіжних країн тощо.

Список використаних джерел

1. Панорама государственного управления 2011 / Резюме, ОЭСР. – 2011. – 5 с.
2. Мельников О. Ф. Теорія та методологія фахової підготовки державних службовців: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 – Державна служба / О. Ф. Мельников; ІЗВРУ. – К., 2009. – 38 с.
3. Training and Development in the Civil Service. – Government of Ireland, 2000. – 81 pp.
4. Civil service training "is wasting millions" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.publicservice.co.uk/news_story.asp?id=16878.
5. Веб-сайт проекту «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ucs-hrm.org.ua.
6. UK National School of Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nationalschool.gov.uk>.
7. Public Service Training Systems in OECD Countries / Sigma Paper No. 16, 1997. – 23 pp.
8. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка]. – К.: Центр адап. державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.
9. Санников С. В. Система подготовки государственных служащих в структуре высшего профессионального образования: проблема адаптации зарубежного опыта [Электронный ресурс] / С. В. Санников // Модернизация национальной системы высшего образования и проблемы интеграции вузов России в мировое образовательное пространство: материалы Всероссийской науч. конф. – Режим доступа: <http://publicservice2005.narod.ru>.