

Українська Академія державного управління
при Президентові України

Центр досліджень адміністративної реформи

**Системи підготовки
державних службовців
у зарубіжних країнах**

*Рекомендовано
Вченою радою Української
Академії державного управління
при Президентові України*

Київ - 2000

ББК 67.99(4Укр)

С 34

Системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах / Пер. з англ. Ю.Д. Полянського - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 424 с.

Це видання стало можливим завдяки гранту, наданому Українській Академії державного управління при Президентові України в рамках проекту NISPAcee "Переклад публікацій SIGMA та інших видань на національні мови", а також фінансовій підтримці Канадського агентства міжнародного розвитку за програмою Канадського бюро міжнародної освіти.

Переклад цього видання на українську мову здійснено завдяки підтримці проекту "Ініціативи реформ місцевого самоврядування та державної служби" Інституту відкритого суспільства (LGSPRI/OSI).

Академія державного управління при Президентові України висловлює подяку Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) за надання авторського права на переклад і видання цієї публікації.

Переклад здійснено з англійського тексту, який є офіційною версією цього видання під назвою: Country Profiles of Civil Service Training Systems. SIGMA paper N12. Copyright OECD, 1997.

ОЕСР не несе відповідальності за переклад.

© Український переклад
Ю.Д.Полянський, 2000

С $\frac{120320200-005}{\text{УАДУ} - 2000}$ Без оголошення

© Оригінал-макет.
Видавництво УАДУ, 2000

ISBN 966-7353-76-1

ПРОГРАМА SIGMA

Програма підтримки вдосконалення систем державного управління і менеджменту в країнах Центральної та Східної Європи SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) є спільною ініціативою Центру співробітництва з країнами перехідної економіки ОЕСР (Організації економічного співробітництва і розвитку) та програми PHARE Європейського Союзу. Мета цієї ініціативи, що фінансується переважно програмою PHARE, - підтримка зусиль щодо реформування систем державного управління у тринадцяти країнах з перехідною економікою.

Організація економічного співробітництва і розвитку є міжурядовою організацією 29 демократичних країн з розвиненою ринковою економікою. Центр сприяє розповсюдженню рекомендацій та допомоги ОЕСР з широкого кола економічних питань серед країн Центральної та Східної Європи і колишнього Радянського Союзу. Програма PHARE надає фінансову підтримку своїм країнам-партнерам у Центральній і Східній Європі з тим, щоб вивести їх на той рівень, коли вони будуть готові взяти на себе зобов'язання стосовно членства в Європейському Союзі.

Програми PHARE і SIGMA обслуговують ті ж самі країни: Албанію, Болгарію, Боснію-Герцеговину, Естонію, Латвію, Литву, колишню Югославську Республіку Македонія, Польщу, Румунію, Словаччину, Словенію, Угорщину, Чеську Республіку.

Створена у 1992 році, SIGMA функціонує у складі Служби державного менеджменту ОЕСР, яка забезпечує політиків інформацією та експертним аналізом з питань державного менеджменту та сприяє встановленню контактів і обміну досвідом між керівниками державного сектора. SIGMA пропонує країнам, що користуються допомогою, доступ до мережі, яка об'єднує досвідчених державних керівників, а також бази даних порівняльної інформації і спеціальних знань Служби державного управління.

SIGMA має на меті:

- допомагати країнам-акцепторам у пошуках власних моделей державного управління для підвищення адміністративної ефективності і сприяти виробленню у працівників державного сектора відданості і поваги до демократичних цінностей, норм професійної етики та принципу верховенства права;

- допомагати створенню на рівні центральних органів влади потенціалу для самостійного подолання складних проблем інтернаціоналізації і планування інтеграції до Європейського Союзу;

- підтримувати ініціативи Європейського Союзу та інших донорів, спрямовані на допомогу країнам-акцепторам у реформуванні державного управління, та сприяти координуванню діяльності донорів.

Серед своїх заходів Програма найбільшим пріоритетом вважає сприяння співпраці органів влади. Це, зокрема, передбачає організаційну підтримку у створенні мереж, які об'єднали практиків державного управління країн Центральної та Східної Європи, а також управлінців цих країн з їх колегами в інших демократичних країнах.

SIGMA працює у п'яти спеціальних напрямках: адміністративна реформа і національні стратегії, менеджмент у сфері розробки політики управління державними видатками, управління державною службою; адміністративний нагляд. Крім того, Відділ інформаційної служби SIGMA займається розповсюдженням публікацій з питань державного управління та відповідних матеріалів через систему Інтернет.

Авторські права OECD, 1997

Заявки на дозвіл відтворити чи перекласти увесь цей матеріал або його частину надсилати на адресу: **Head of Publications Service, OECD, 2, Rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.**

Висловлені в цій публікації думки не є офіційними поглядами Комісії, країн-членів ОЕСР або країн Центральної та Східної Європи, які беруть участь у Програмі.

ВСТУП

Це видання є результатом проекту, розпочатого SIGMA восени 1995 року. Матеріали про різні країни було завершено наприкінці весни 1996 року, і відтоді в окремих країнах стратегії підготовки було переглянуто. Наприклад, у Литві було прийнято положення стосовно кваліфікації державних службовців, яка передбачає відповідну підготовку.

Основною причиною для започаткування цього проекту була усвідомлена потреба у детальнішій інформації щодо системи та організації підготовки у країнах Центральної та Східної Європи. Ця інформація є суттєвою з огляду на спроби країн перехідного періоду, які співпрацюють з країнами-донорами, розробити викликані попитом стратегії підготовки, ефективні структури підготовки державних службовців, а також економічно виправдані та обгрунтовані різновиди навчальної діяльності.

ПЕРЕДМОВА

Країни перехідного періоду стикнулися з проблемою пристосування своїх форм державної служби до нових умов, викликаних змінами у політико-економічній системі, появи нових сподівань і запитів громадян та потреб дотримання європейських стандартів.

Ці засадничі зміни вимагають не лише нових структур та інституцій державного управління, а й важливіших змін у державному менеджменті, включаючи управління людськими ресурсами. Для вирішення цих проблем державним службовцям дуже важливо якомога швидше набути нових навичок та кваліфікацій, зокрема змінювати ставлення до громадськості. Численні заклади у країнах перехідного періоду пропонують широкий спектр форм початкової підготовки та підвищення кваліфікації для росту професіоналізму пра-

цівників державної служби і здобуття цих нових навичок і кваліфікацій. Зважаючи на те, що економічна ситуація вимагає швидких змін у державному управлінні, а ресурси для відповідної підготовки є обмеженими, важливим питанням для усіх країн перехідного періоду є можливість мати ефективну та продуктивну систему підготовки державних службовців, яка дасть змогу працівникам виконувати нові завдання і таким чином сприяти економічному розвитку.

З метою допомоги країнам в удосконаленні їхнього навчального потенціалу і в підвищенні ефективності та продуктивності підготовки, SIGMA започаткувала цей проект, спрямований на узагальнення досвіду національних систем підготовки. Ці описи у вигляді критичного аналізу призначені для того, щоб, з одного боку, вдосконалити порівняльну інформаційну базу про країни Центральної та Східної Європи, а з іншого - надати донорам додаткову інформацію стосовно наявних структур та систем підготовки у відповідних країнах.

Метою цієї публікації є всебічний аналіз стану підготовки у кожній країні, яка бере участь у проекті. Вона висвітлює такі організаційні аспекти підготовки, як кількість і правовий статус навчальних закладів та їхнє фінансування, включаючи позабюджетне, зокрема через донорську допомогу. Водночас вона надає інформацію про статус викладачів, форми і зміст підготовки.

Особливим завданням описів було визначення того, чим підготовка викликана: попитом або пропозицією. Тому в них з'ясовується, чи справді існували і застосовувались методи і техніки вивчення потреб підготовки і оцінювання її результатів.

Оскільки більшість країн Центральної та Східної Європи все ще не мають розвинених систем підготовки державних службовців, хоча і просуваються шляхом їх розробки, в цих описах містяться також начерки їх майбутнього розвитку.

Описам передує розділ, у якому виділено головні питання, пов'язані з підготовкою державних службовців. Цей оглядовий розділ підготовлений професором, доктором Дж. Дж. Гесом з Нафільдського коледжу Оксфордського університету та Європейським центром порівняльного аналізу урядової й державної політики у Берліні.

За публікацію цієї доповіді несе відповідальність Генеральний Секретар ОЕСР.

SIGMA-OECD
2, Rue Andriy-Pascal
75775 Paris Cedex 16, France
Тел. (33.1) 45.24.79.00 або 45.24.13.94
Факс (33.1) 45.24.13.00
e-mail: [sigma.contact @ oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org)
[http: // www.oecd.org/puma/sigmaweb](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb)

КОРОТКИЙ ВИКЛАД

Розвиток професійної та ефективної державної служби залежить від низки чинників у межах загальної стратегії реформ, включаючи основні правові рамки, широку політичну підтримку та всеохоплюючу систему управління людськими ресурсами. Щоб задовольнити ці передумови і запровадити необхідні зміни, державні службовці повинні набути додаткових кваліфікацій і навичок. Тому надто важливими є системи підготовки державних службовців, пристосовані до цих нових потреб.

У цілому реформа державного сектора не матиме успіху, якщо не буде спиратись на політику всебічної та тривалої підготовки державних службовців, яка натомість дасть їм змогу вирішити проблеми, пов'язані з запровадженням реформ. Аналіз сильних та слабких сторін систем підготовки, представлених у цьому виданні, дозволив виявити низку засад, якими необхідно керуватися у створенні такої системи.

Зусилля, спрямовані на розвиток підготовки упродовж періоду, що настав після падіння комуністичних режимів, мали радше експериментальний ніж систематичний характер. Потреба у запровадженні постійності та послідовності у підготовці фахівців державного сектора у більшості випадків призвела до створення інституційного центрального органу типу координаційного міністерства. Наступним кроком у розвитку системи підготовки державних службовців - кроком, ще не зробленим у багатьох країнах, - могло б стати запровадження підготовки у державному секторі у формі певної школи з адміністративних питань чи управління в цілому, або створення "ринкового середовища" для підготовки. Подальший розвиток всебічної й послідовної державної системи підготовки державних службовців потребує збільшення фінансових видатків.

Утворення об'єднань є важливим чинником підготовки, тому що ізольована державна служба не буде в змозі реагувати і соціальні, політичні й економічні зрушення. Об'єднавчі

стратегії передбачають вивчення досвіду приватного сектора; використання взаємовигідного державно-приватного партнерства; розвиток професіоналізму у навчальній діяльності; запозичення закордонного досвіду та залучення міжнародних організацій.

Справі підготовки фахівців для державного сектора слід надавати першочергового значення, а на міжнародному рівні необхідно запозичити “найкращу практику” з-поміж різних країн.

Це видання містить описи систем підготовки державних службовців в Албанії, Болгарії, Латвії, Литві, Польщі, Румунії, Словацькій Республіці, Словенії, Угорщині та Чеській республіці. Основною причиною для подання цих матеріалів було бажання запропонувати звіт про наявну ситуацію у сфері підготовки фахівців державної служби як з організаційно-управлінського боку, так і щодо змісту підготовки. Для зручності доступу до порівняльної інформації усі описи мають однакову структуру. Після вступу, де пропонуються певні дані стосовно системи підготовки, чинних до початку політичних змін, у кожному описі подається інформація з наступних тем:

- Цілі підготовки: чи існують вони, і якщо так, то які цілі визначені урядом стосовно проведення підготовки державних службовців?

- Правові рамки: чи має державний службовець право і обов'язок проходити підготовку, і чи пов'язана якимось чином підготовка з професійним розвитком?

- Фінансування: як нараховуються бюджетні асигнування на підготовку і яка установа розпоряджається навчальним бюджетом?

- Навчальні заклади і правовий статус: які навчальні заклади існують, чи є вони незалежними, державними або приватними установами, чи пов'язані вони з міністерствами або університетами?

- Викладацький склад: чи використовують навчальні заклади передусім практиків, та / або мають вони постійний викладацький склад?

- Визначення потреб і зміст підготовки: які існують методи визначення потреб підготовки, які предмети викладаються, включаючи можливі пріоритети?

- Цільові групи: чи спрямована підготовка лише на рівень керівників, чи вона передбачена також для нижчих рівнів?

- Форми підготовки: які форми підготовки пропонує заклад і чи є спеціальні початкові та адаптаційні навчальні програми?

- Розробка навчальних програм: чи є особливі методи та/або технології, які використовуються для забезпечення відповідності цих програм існуючим потребам?

Крім того, в матеріалах стосовно різних країн подається інформація про заплановані зміни та подальший розвиток національних систем підготовки.

Це видання відображає ситуацію станом на весну 1996 року. На жаль, пізніші зрушення не потрапили до наданих матеріалів, проте планується подавати новіші дані через сайт SIGMA в Інтернеті. Представлені у цьому виданні матеріали залишаються актуальними як основні засади створення систем підготовки державних службовців.

ЗМІСТ

ПРОГРАМА SIGMA	3
ВСТУП	5
ПЕРЕДМОВА	5
КОРОТКИЙ ВИКЛАД	8
ПІДГОТОВКА І РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА – ПРИКЛАД ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ	18
1. Стан процесу реформ	18
2. Чому кадрова політика?	22
3. Підготовка для державного сектора	24
4. Наслідувати моделі державного сектора?	27
5. Передумови для розвитку державної служби	30
6. Форми підготовки	32
7. Етапи розвитку підготовки державних службовців	35
8. Пошук партнерів	37
9. Підготовка і реформа державного сектора	41
10. Перспективи	44
ПІДГОТОВКА В АЛБАНІЇ	46
1. Вступ	49
2. Цілі підготовки	51
3. Правові рамки	51
4. Фінансування	51
5. Навчальні заклади і правовий статус	52
6. Викладацький склад	53
7. Визначення потреб і зміст підготовки	56
8. Цільові групи	57
9. Форми підготовки	58
10. Розробка програм підготовки.....	59
11. Оцінка	61
12. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки	62
13. Визначення проблем у підготовці	64
14. Висновки	64

<i>Додаток 1. ВИБРАНІ СТАТТІ З АЛБАНСЬКОГО ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ</i>	66
<i>Додаток 2. ВИБРАНІ ВИЗНАЧЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З ДЕРЖАВНИМ УПРАВЛІННЯМ І ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ АЛБАНІЇ.....</i>	70
<i>Додаток 3. РОБОЧИЙ ПЛАН ДЕПАРТАМЕНТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА 1996 р.</i>	71
ПІДГОТОВКА В БОЛГАРІЇ	
1. Вступ	80
2. Цілі підготовки	86
3. Правові рамки	87
4. Фінансування	87
5. Навчальні заклади і правовий статус	88
6. Викладацький склад	91
7. Визначення потреб і зміст підготовки	92
8. Цільові групи	94
9. Форми підготовки	94
10. Розробка програм підготовки.....	96
11. Оцінка	96
12. Визначення проблем у підготовці	97
<i>Додаток 1. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ПОДІЛ ЦЕНТРАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ</i>	99
<i>Додаток 2. ЧИННІ ПРОГРАМИ ПІДГОТОВКИ БОЛГАРСЬКИХ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....</i>	101
<i>Додаток 3. УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ І СВІТОВОЇ ЕКОНОМІКИ: ІНСТИТУТ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ</i>	103
ПІДГОТОВКА У ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ	
1. Вступ	107
2. Цілі підготовки	110
3. Правові рамки	112
4. Фінансування	113
5. Навчальні заклади і правовий статус	115
6. Викладацький склад	116
7. Визначення потреб і зміст підготовки	118

8. Цільові групи	119
9. Форми підготовки	119
10. Розробка програм підготовки	120
11. Оцінка	120
12. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки	121
13. Визначення проблем у підготовці	122
14. Висновки	123
<i>Додаток 1. НАВЧАЛЬНІ ЗАКЛАДИ МІНІСТЕРСТВ</i>	125
<i>Додаток 2. УНІВЕРСИТЕТИ ТА ІНШІ ВИЩІ НАВЧАЛЬНІ ЗАКЛАДИ</i>	135
ПІДГОТОВКА В УГОРЩИНІ	
1. Вступ	140
2. Цілі підготовки	142
3. Правові рамки	143
4. Фінансування	145
5. Навчальні заклади і правовий статус	147
6. Викладацький склад	153
7. Визначення потреб і зміст підготовки	154
8. Цільові групи	156
9. Форми підготовки	156
10. Розробка програм підготовки.....	157
11. Оцінка	159
12. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки	160
13. Визначення проблем у підготовці	162
14. Висновки	162
<i>Додаток 1. ПРИКЛАДИ ПІДГОТОВЧИХ КУРСІВ, ПІДТРИМАНИХ МІЖНАРОДНИМИ ДОНОРАМИ</i>	164
ПІДГОТОВКА У ЛАТВІЇ	
1. Вступ	167
2. Цілі підготовки	168
3. Правові рамки	170
4. Фінансування і форми підготовки.....	173
5. Навчальні заклади і правовий статус	179

6. Викладацький склад	181
7. Визначення потреб і зміст підготовки	182
8. Цільові групи	187
9. Розробка програм підготовки	188
10. Оцінка	188
11. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки	190
12. Визначення проблем у підготовці	190
13. Висновки	191
<i>Додаток 1. ОСНОВНІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПОКАЗНИКИ ЛАТВІЇ</i>	193
<i>Додаток 2. ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНУ “ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ”</i>	195
<i>Додаток 3. ГОЛОВНІ НАВЧАЛЬНІ ЦЕНТРИ</i>	202
<i>Додаток 4. ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНУ “ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ” СТОСОВНО ЦІЛЮВИХ ГРУП ДЛЯ ПІДГОТОВКИ І СКЛАДУ ЛАТВІЙСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ</i>	203
<i>Додаток 5. КОНЦЕПЦІЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ КАТЕГОРІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ЛАТВІЙСЬКУ ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ</i>	206
ПІДГОТОВКА У ЛИТВИ	
1. Вступ	209
2. Цілі підготовки	211
3. Правові рамки	215
4. Фінансування	218
5. Навчальні заклади і правовий статус	220
6. Викладацький склад	236
7. Визначення потреб і зміст підготовки	238
8. Цільові групи	240
9. Форми підготовки	240
10. Розробка програм підготовки.....	240
11. Оцінка	241
12. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки	242

13. Висновки	243
ПІДГОТОВКА У ПОЛЬЩІ	
1. Вступ	245
2. Цілі підготовки	249
3. Правові рамки	251
4. Фінансування	253
5. Навчальні заклади і правовий статус	255
6. Викладацький склад	262
7. Визначення потреб і зміст підготовки	263
8. Цільові групи	266
9. Розробка програм підготовки	267
10. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки	269
<i>Додаток 1. СИСТЕМА ПІДГОТОВКИ З ПИТАНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ</i>	272
ПІДГОТОВКА В РУМУНІЇ	
1. Вступ	276
2. Цілі підготовки	282
3. Правові рамки	284
4. Фінансування	286
5. Навчальні заклади і правовий статус	289
6. Викладацький склад	294
7. Визначення потреб і зміст підготовки	296
8. Цільові групи	298
9. Форми підготовки	300
10. Розробка програм підготовки	301
11. Оцінка	303
12. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки	304
13. Визначення проблем у підготовці	306
14. Висновки	308
<i>Додаток 1. СИТУАЦІЯ У СФЕРІ ОСВІТИ В 1993 РОЦІ</i>	310
<i>Додаток 2. ПРИВАТНА ОСВІТА НА ВСІХ РІВНЯХ</i>	311
<i>Додаток 3. СТРУКТУРА ЦЕНТРАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</i>	312

<i>Додаток 4.</i> ГОЛОВНІ СТАТТІ ЗАКОНІВ СТОСОВНО ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	314
<i>Додаток 5.</i> СИСТЕМА ПІДГОТОВКИ ДО ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ	317
<i>Додаток 6.</i> ГРОМАДСЬКІ ПОСЛУГИ	318
<i>Додаток 7.</i> БЮДЖЕТИ МІНІСТЕРСТВ, ПРИЗНАЧЕНІ ДЛЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ	321
<i>Додаток 8.</i> ЗАЙНЯТІСТЬ У ГАЛУЗЯХ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІКИ В 1993 РОЦІ	322
<i>Додаток 9.</i> ШТАТ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ	323
<i>Додаток 10.</i> ДЕРЖАВНІ АБО ПРИВАТНІ ВИЩІ НАВЧАЛЬНІ ЗАКЛАДИ, ЯКІ МАЮТЬ У СВОЇЙ НАЗВІ СЛОВО “УПРАВЛІННЯ”	324
<i>Додаток 11.</i> НАЯВНІ ЦЕНТРИ ПІДГОТОВКИ СЛУЖБОВЦІВ МІНІСТЕРСТВ	329
<i>Додаток 12.</i> НАЙВАЖЛИВІШІ ДЕРЖАВНІ АБО ПРИВАТНІ НАВЧАЛЬНІ ЗАКЛАДИ, ЩО СПІВПРАЦЮЮТЬ З ЗАЦІКАВЛЕНИМИ МІНІСТЕРСТВАМИ	336
<i>Додаток 13.</i> ТИПИ СЕРЕДНІХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ У 1993 / 1994 РОКАХ	337
<i>Додаток 14.</i> ПРОГРАМИ ДЕРЖАВНОЇ ШКОЛИ ПОЛІТИЧНИХ І УПРАВЛІНСЬКИХ НАУК ТА ЦЕНТРУ ПІДГОТОВКИ З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У БУХАРЕСТІ	338
ПІДГОТОВКА У СЛОВАЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ	
1. Вступ	343
2. Цілі підготовки	344
3. Правові рамки	345
4. Фінансування	347
5. Навчальні заклади і правовий статус	347
6. Викладацький склад	351
7. Визначення потреб і зміст підготовки	352

8. Цільові групи	354
9. Форми підготовки	355
10. Розробка програм підготовки	355
11. Оцінка	356
12. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки	357
13. Визначення проблем у підготовці	358
14. Висновки	358
<i>Додаток 1. РОЗПОДІЛ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ</i>	362
<i>Додаток 2. СТРУКТУРА ЦЕНТРАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</i>	363
<i>Додаток 3. СПРОЩЕНА СТРУКТУРА ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</i>	365
<i>Додаток 4. УРЯДОВА ПОСТАНОВА № 176</i>	366
<i>Додаток 5. УНІВЕРСИТЕТИ І ОСВІТА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</i>	372
<i>Додаток 6. ПІДГОТОВКА, ОРГАНІЗОВАНА ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНІ НАВЧАЛЬНІ ЗАКЛАДИ</i>	373
ПІДГОТОВКА В СЛОВЕНІЇ	
1. Вступ	383
2. Цілі підготовки	389
3. Правові рамки	392
4. Фінансування	394
5. Навчальні заклади і правовий статус	395
6. Викладацький склад	408
7. Визначення потреб і зміст підготовки	410
8. Цільові групи	411
9. Форми підготовки	412
10. Розробка програм підготовки і оцінка	413
11. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки	414
12. Визначення проблем у підготовці і висновки	417
<i>Додаток 1. ОГЛЯД КУРСУ: СЛОВЕНСЬКО- ШВЕЙЦАРСЬКИЙ ПРОЕКТ MASTER</i>	419

ПІДГОТОВКА І РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА - ПРИКЛАД ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

1. Стан процесу реформ

Спроби підвищити ефективність державної служби за допомогою попередньої підготовки і підвищення кваліфікації службовців слід розглядати з урахуванням більш широких цілей реформи державного сектора. У країнах Центральної та Східної Європи реформатори досягли значного прогресу в подоланні зрозумілих, але все ще шкідливих антидержавних настроїв, наголошуючи на позитивному внеску модернізованого державного сектора у функціонування ринкової економіки. У такому контексті визнається потреба в інтегрованому підході до реформи. Це означає, що завдання, організаційні структури, адміністративні процедури та кадрові питання не можна розглядати поодиночки. Це також означає, що беруться до уваги горизонтальні й вертикальні зв'язки і взаємозалежності між різними щаблями державної влади. Тому стає очевидним, що контекстуальні умови, за яких функціонує державний сектор у Центральній та Східній Європі, до певної міри змінюються, що неминуче призводить до масштабніших коректив.

Хоча бюрократичні організації, звичайно, здатні амортизувати значні зовнішні "удари", не вдаючись до фундаментальних реформ, безпрецедентний характер процесів трансформації в Центральній та Східній Європі ставить під сумнів деякі найголовніші засади, на яких було побудовано апарат управління. Отже, державний сектор, що є як об'єктом, так і суб'єктом реформи, перебуває під величезним тиском неминучості адаптації. Хоча реформаторські зусилля спрямовані на впровадження стабільності, надійності та цілісності

в адміністративну систему, вони не повинні у той же час стояти на заваді наступним переглядам та модифікаціям, які обов'язково знадобляться у зв'язку з подальшою трансформацією суспільного середовища. Тобто, стабільність слід поєднувати з гнучкістю, надійність - із відкритістю, цілісність - із здатністю до адаптації. За таких умов треба бути обережним у прийнятті рішень стосовно проведення специфічних інституційних, процедурних чи кадрових перетворень або навіть більш гнучкого підходу до державного менеджменту.

Проте, аналізуючи різні стадії розвитку процесу реформ у Центральній та Східній Європі, треба визначити деякі спільні тенденції або етапи розвитку.

Упродовж початкової фази *трансформації* неминуче руйнується старий правовий, політичний, соціальний і економічний порядок, і починають формуватись нові структури. Прикметні риси цієї фази такі: поява багатопартійних систем; регулярні вибори на державному, регіональному й місцевому рівнях; загальний перегляд інституцій державного сектора, який подекуди завершується спробою створити заново увесь державний механізм; формулювання і часткове виконання програм економічних реформ, які часто вважались радикальними; серйозні й часом палкі конституційні дебати. Наслідки такого розвитку подій були різними і часто фрагментарними. Мінливі моделі виборів, нестабільні коаліції і незавершена боротьба за владу між різними урядовими установами були настільки ж поширеними, наскільки безрезультатними були конституційні дебати, програми приватизації - неповними, інституційні заходи і зміни - нетривалими.

Після початкової фази трансформації поступово настає період, який можна назвати процесом *консолідації*, упродовж якого зростає політична стабільність дозволила виникнення більш систематичного підходу до роздержавлення, приватизації та маркетизації. Хоча розмежування між виконавчою і законодавчою владою, як і між політичною й адміністративною сферами, залишалось нечітким, а конституційні

питання - невирішеними, з'явилися перші обнадійливі результати програм економічної трансформації. Зменшення безладдя на виборах сприяло очікуванню стабільності, яка стала необхідною для стимуляції й підтримки інвестицій приватного сектора, що дозволяло раціональніше підійти до оцінки і реформування державного сектора. Коли "ударні" методи втрачають свою привабливість, розробка і виконання вирішальної і більш конкретної політики стає головним правилом гри.

Згадана стабільність, у свою чергу, дозволила розробляти середньострокові програми замість епізодичних заходів, що разом з поглибленим усвідомленням проблем призвело до третьої фази - *модернізації*. Цей етап характеризувався потребою у перегляді інституційних перетворень та в пошуку "найкращої практики", яка була не в останню чергу спричинена необхідністю забезпечити виконання політики у різних сферах. Нерозв'язані проблеми і поява нових недоліків навели, врешті-решт, на думку про переосмислення значення державного сектора, його обсягу, ролі та інституційної побудови. Ставало дедалі очевидніше, що в перспективі маркетизація і приватизація лише тоді дадуть очікувані результати, якщо будуть спиратись на широку і обов'язкову правову базу, яка супроводжується необхідними положеннями про безпеку, стримування та противаги, і за умов підтримки, регулювання і контролю з боку ефективного та надійного державного сектора.

Проте реорганізація механізму центральних урядових установ, так само як функціональне та територіальне розмежування повноважень виявились сумновідомими важкими завданнями. До цього додалася розповсюджена проблема нестабільності кадрового складу, зумовлена, з одного боку, зростанням привабливості праці у приватному секторі, а з іншого - тим, що уряди, які приходили до влади, замінювали значну частину керівників державного управління. Подекуди згадані нерозв'язані конституційні питання перешкоджали процесові модернізації.

Четвертою фазою процесу реформування державного сектора, яка частково перекликається з попередньою, є фаза *адаптації* до умов роботи в державному секторі за зразком західних країн, та до тиску, пов'язаного з підготовкою до вступу до Європейського Союзу. Десять з одинадцяти країн, які користуються підтримкою SIGMA, подали до Комісії заяви про вступ і вже уклали угоди про асоціативне членство. Ще одна країна працює над реалізацією можливості вступу. Адміністративні можливості і регуляторні акти (зближення законодавств), необхідні для відповідності досягненням співдружності, вимагатимуть величезних правових, інституційних і процедурних коректив з боку країн-заявників. Оскільки ступінь завершення цих підготовчих заходів буде одним із визначальних чинників рішення Європейського Союзу про початок формальних переговорів (вони очікуються після висновку Міжурядової конференції), у відповідних країнах цьому процесу адаптації приділяється велика увага.

Розрізняючи фази або етапи трансформації, консолідації, модернізації та адаптації необхідно усвідомлювати їхню умовність щодо застосовування в одинадцяти зовсім різних країнах. Більше того, послідовність цих фаз може не мати "логіки", часової неперервності, не кажучи вже про однаковість досвіду в країнах-акцепторах SIGMA. Різні фази не можна також виділяти лише залежно від відповідного процесу розвитку; у кожному випадку вони є наслідком таких різних обставин, як особлива спадщина, державні традиції або справді відмінна адміністративна культура. Навпаки, вони можуть слугувати як широкі категорії, в яких дійсно можна розмістити усі одинадцять країн. Якщо розвиненіші з них пройшли через цей типовий процес розвитку, чотири означені фази можуть стати у пригоді для визначення "найновіших досягнень" стосовно процесу реформ та його складових. Проте це не слід плутати з конвергенцією систем державного управління одинадцяти країн та з глобальною конвергенцією. І все ж, зважаючи на існування низки важливих подібних рис у зовнішніх і внутрішніх проблемах,

які постали перед державними органами Центральної та Східної Європи (як, зрештою, і у західних країнах), думка про залучення міжнародних організацій до підтримки процесу реформ здається більш ніж доречною.

2. Чому кадрова політика?

Незалежно від того, яка з визначених вище фаз є придатною, формулювання і, що важливіше, впровадження політики реформ - діючої чи протидіючої - 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 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" реформі.

Це, звичайно, не означає, що було дозволено продовжувати кадрову політику, яка існувала до 1989 року. Проте здебільшого "успішно" застосовувалась 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 непродуктивна майже повна відсутність позитивніших заходів у сфері кадрової політики. Поки що немає підстав вести розмову про кадрову політику (у більш передовому розумінні цього поняття) в більшості систем державного управління, які розглядаються у цьому виданні.

При аналізі кадрових проблем, що постали перед країнами-акцепторами SIGMA, 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. Приватизаційні тенденції останніх років істотно зменшили навантаження на державну казну. Неминучі витрати на соціальні потреби, пов'язані із 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 невідповідність між наявними й потрібними 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 плинністю кадрів - двох аспектів, які особливо шкодять реформаторським зусиллям, що вимагають постійної уваги.

Декваліфікація виникає внаслідок очевидної тенденції приватного сектора приваблювати найбільш висококваліфі-

кованих службовців зі сфери державного управління. Справді, у багатьох країнах, що розглядаються у даному виданні, 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 (накладені, наприклад, умовами МВФ) 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.

Все 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 складною перешкодою навіть для на перший погляд не пов’язаних між собою питань у більш широкому контексті реформи.

3. Підготовка для державного сектора

Для протидії вищезгаданим недолікам необхідно вжити цілу низку заходів, включаючи створення правової бази і забезпечення фінансової підтримки, достатніх для збільшення привабливості праці в державному секторі у порівнянні 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 служ-

бовців мають постійно модернізуватись відповідно до змін у формулюванні і проведенні політики. Звичайно, підготовка є лише одним з аспектів кадрової політики, хоча у періоди адміністративної трансформації, консолідації і особливо модернізації центральна роль її функцій є очевидною стосовно наступного:

Створювати потенціал для управління. У найширшому розумінні підготовка, точніше її відсутність, впливає на увесь 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. Загальновизнано, 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 виконан-

ня 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 цього теж потрібен добре підготовлений персонал. Лише на перший погляд здається тривіальним той факт, що необхідна адаптація матиме місце лише якщо хтось надаватиме "адаптаційні послуги", не кажучи про інноваційні ідеї й законопроекти.

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 плінність 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.

В цілому кадрова політика і, зокрема, підготовка державних службовців, може розглядатись як дуже важливий "змінний фон" у процесі реформ, що їх тепер переживають країни-акцептори SIGMA.

4. Наслідувати моделі державного сектора?

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 у 1989-1990 рр., не дивно, що уряди країн Центральної та Східної Європи стали звертатись 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 *École Nationale d'Administration* (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 охоплюючого 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 розпорощуватись.

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 - все 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 разі, при неможливості прийняти англосаксонську адміністративну культуру, придатним 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 (у сенсі орієнтації на "найподібніший приклад"). Розглядаючи підготовку працівників державного сектора, зазначимо, що ця модель покла-

дається 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 набору кадрів, їх 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 може не 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, в 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.

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 на сьогодні характер державного сектора критично переглядається в усьому світі. Маючи можливість стартувати майже з початку, ці молоді демократичні країни

стають на ноги і можуть розробити новий тип державної служби з новим етичним підґрунтям. Не сплутані павутиною впливових зацікавлених груп та інституційних обмежень до такого ступеня, як багато західних систем, вони можуть успішніше просуватись до створення хоча й не всеохоплюючої, але наскрізної державної служби для запровадження найнеобхідніших нормативних і інтервенціоністських політик.

5. Передумови для розвитку державної служби

Створення ефективної та дійової державної служби залежить від низки зовнішніх умов, ігнорування яких може призвести до повної неефективності відповідних окремих реформаторських заходів.

Найбільш основною, крім того, безперечно, 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. Впевненість 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 впевненості, 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 створення 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 системи кар'єри*. 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 скоріше лідерів молодих демократичних країн, ніж послідовників міжнародного досвіду.

Четвертою і дещо ширшою передумовою для створення ефективної дійової 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 приймати 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.

Окреслені вище передумови особливо стосуються підготовки як елемента реформи державного сектора. Замість визначення і здійснення підготовки у формі принагідних і

окремих подій, навчальні заходи необхідно інкорпорувати до законодавства про державну службу як право і обов'язок. Фінансування цих заходів треба поставити на постійну основу, їхню атестацію необхідно пов'язати з набором, просуванням по службі і структурою кінцевої оплати, їхній зміст - із загальними цілями реформи державного сектора. Для встановлення такого зв'язку державним органам Центральної та Східної Європи все ще необхідно докласти певних зусиль. Лише тоді наслідки підготовки не зникатимуть, а сприятимуть виконанню функцій, окреслених у третьому розділі.

6. *Форми підготовки*

На основі доповідей про різні країни обговоримо різновиди центрів попередньої підготовки і підвищення кваліфікації, враховуючи також стан середньої та вищої освіти.

Середня і вища освіта. У країнах, які розглядаються, шкільні й університетські системи є, звичайно, визначальними чинниками для високої якості резерву потенційних службовців державного сектора. Хоча вони, загалом, не перебувають під прямим контролем власне системи підготовки у державному секторі, практика довела користь надання державної підтримки включенню управлінських тем, пов'язаних з державним сектором, до розкладу занять старших класів середньої школи, відкриттю відповідних університетських курсів і факультетів. Як виразно свідчать доповіді, існують плідні спроби для подальшої роботи у цьому напрямі в майбутньому, однак час покаже чи дійсно за деклараціями намірів стоять тривалі політичні й фінансові зобов'язання розширити таким чином базу поповнення державних кадрів.

Попередня підготовка. Перед найманням і призначенням на посаду всі кандидати на роботу в державній службі потребують початкової або попередньої підготовки до вступного іспиту, який треба проводити на конкурсній основі у формі тесту на загальну придатність (для всіх форм держав-

ної служби крім найбільш фахово спеціалізованих). Інвестування замість цього у спеціалізоване навчання на етапі попередньої підготовки майже напевно приведе до різниці у кваліфікаціях, що у свою чергу зменшить мобільність на пізнішій стадії. Отже, попередню підготовку треба спрямовувати на забезпечення вмінь, які можна перевірити і до яких можна застосувати загальні стандарти. Ці уміння охоплюють усне і письмове спілкування, організаційні здібності та здатність працювати в команді, знання мов, комп'ютерну грамотність і соціальну поведінку - елементи, які не менш важливі для дійової державної служби, ніж обізнаність із спеціальним законодавством. Зважаючи на досить загальний характер пропагованої тут попередньої підготовки, відповідною її формою найдоцільніше обрати всебічний, але недовгий стаціонарний вступний курс. Зазначимо, що у багатьох навчальних системах країн Центральної та Східної Європи все ще не введено стандартизації.

Підвищення кваліфікації. Безперервна підготовка державних службовців корисна з двох точок зору. З одного боку, необхідно забезпечити і оцінити прогрес окремих службовців перед прийняттям рішення стосовно їхнього підвищення. Вже було підкреслено перевагу такої підготовки і подальшого оцінювання над підготовкою особи до виконання обов'язків, пов'язаних з новою посадою. З іншого боку, не менш важливим завданням є підвищення кваліфікації державних службовців, які залишаються на довірених їм посадах. Процеси модернізації і адаптації, що тривають, потребують постійної модернізації знань і умінь спеціалістів у сфері державного управління.

Зважаючи на різноманітність особливих знань, які необхідно надати обом категоріям осіб, що навчаються, не варто надавати перевагу жодній з форм підготовки. Існує можливість плідно використовувати увесь спектр заходів, включаючи організацію довго- і короткотривалих курсів, інформаційних днів, семінарів, навчальних поїздок, відвідувань, підготовки за місцем роботи, оплачених освітніх відпус-

ток, індивідуальних програм, програм обміну, інтернатури і консультацій, пов'язаних з підготовкою. Тому слід приділити увагу вибору форми, яка найкраще підходить для досягнення цілей кожного заходу підготовки. Скажімо, навчальні поїздки і візити закордонних експертів, які проводять окремі виїзні семінари, можуть бути корисними для сприяння міжнародному співробітництву лише якщо чітко і точно визначено необхідність, предмет і організаційні механізми співробітництва. В іншому випадку єдиною "користю" може бути навчальний і професійний "туризм" в обох напрямках. Ознайомлення з новими законами цілком можливе під час інформаційного дня, проте адаптація правової і процедурної основ необхідна для майбутнього вступу до Європейського Союзу, напевно вимагатиме довготривалих зобов'язань осіб, які навчають і вчаться. Нині недостатньо використовується стажування на посаді як форма підготовки до просування по службі.

Зауваження стосовно цієї останньої форми не треба розглядати як надмірну критику навчальних систем перехідного періоду. Ступінь плутанини, що спостерігається у сфері обрання форм підготовки, часто є прямим наслідком фінансових труднощів і часткового інституційного дублювання, тому він безпосередньо не пов'язаний з програмою підготовки, про яку йдеться. З цих та інших причин, які детальніше розглядаються нижче, доцільно встановити координаційний механізм для попередньої підготовки і підвищення кваліфікації. У цьому контексті національній школі державного управління можна доручити не лише проведення необхідної стандартизації попередньої підготовки і екзаменування, але також координацію внутрішньо- та зовнішньофінансованих заходів у сфері підвищення кваліфікації. Одним з бажаних наслідків поєднання навчальних програм окремим закладом буде розвиток *корпоративного духу*, який потенційно об'єднує всіх державних службовців і сприяє згуртованості державної служби по горизонтальних і вертикальних лініях повноважень.

7. Етапи розвитку підготовки державних службовців

Дещо подібно до етапів реформи державного сектора в цілому, з 1989 р. підхід до підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи зазнав цілого ряду змін. Хоча у більшості випадків цей процес не завершено, кожен 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 скоріше 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 перешкоджали негайній заміні наявної навчальної практики підготовки всеохоплюючою новою політикою. У будь-якому 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 до певної міри "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. Про-

те 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 розглянутих країнах) передбачає *широку 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 службову 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 з 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.

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 у порівнянні з сучасною ситуацією.

8. Пошук партнерів

Хоча основну увагу зусиль, спрямованих на розвиток системи підготовки державних службовців, зосереджено, зви-

чайно, 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 розглядуваних країн. Її привабливі сторони очевидні, зважаючи на дуже велике випередження підготовки у приватному секторі в порівнянні 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 до певної міри змінилась і вже немає підстав казати, що державний сектор повинен лише надолужувати втрачене. Хоча навчальні заклади державного сектора залишаться у доступному для огляду майбутньому скоріше засвоювачами, ніж поширювачами нових ідей, у деяких галузях вони вже обмінюються досвідом з приватним сектором. Державний сектор може успішно запозичувати нові методи управління з 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 невірною, 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 поради́ти 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 потрібне запровадження такої політики навчання викладацького складу, яка забезпечує якість на рівні сучасних вимог.

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.

9. Підготовка і реформа державного сектора

Хоча часто визнається взаємозв'язок між підготовкою і реформами державного сектора, це питання ніколи докладно не досліджувалось. Емпіричні дані, зібрані в ініційованих SIGMA описах систем підготовки дозволяють принаймні зробити спробу проаналізувати ці взаємовідносини у контексті нових демократичних країн Центральної та Східної Європи. Крім багатьох специфічних у цьому відношенні для кожної країни складних завдань, досягнень, перешкод і проблемних питань, зібрані матеріали дають можливість зробити ширші висновки. У підсумку це рівнозначне ніби й очевидному, але й політично обов'язковому усвідомленню того, що в цілому реформа державного сектора не досягне успіху без опори на політику всебічної і постійної підготовки державних службовців, яка, у свою чергу, не повинна бути ізольованою і має поєднуватись з її правовою, інституційною і процедурною основами.

Щодо зазначених вище функцій підготовки державних службовців доречні можуть бути такі спостереження.

Підготовка державних службовців - попередня підготовка і підвищення кваліфікації, неперервна і орієнтована на просування по службі - важливий, хоча упродовж періоду вирішальних змін майже неврахований засіб для збереження мотивації і неперервності в роботі як неминучих передумов стабілізації державного сектора. Не варто недооцінювати важливість прогнозованого, надійного і відповідального державного управління для розвитку демократичних засад політичної, соціальної і економічної систем.

Зокрема, подальші зусилля, спрямовані на підготовку державних службовців, відіграватимуть вирішальну роль у забезпеченні основних громадських послуг. Майже всі доповіді з країн-акцепторів SIGMA свідчать, що заходи, спрямовані на удосконалення підготовки, значною мірою збільшили ефективність надання основних громадських послуг, на які

спираються загальний державний і приватний сектори. За збереження такої тенденції можна очікувати, що підготовка посилить легітимність державної діяльності і загальну ефективність функціонування державних установ.

Більше того, підготовку необхідно розуміти як засіб для створення удосконаленого взаємообміну між приватним і державним секторами. Вона може сприяти прозорості і оперативності обох сфер, забезпечивши базу для обміну "ноу-хау" і поєднання державних і приватних інтересів. У результаті цього взаємообміну можна не без підстав очікувати раціональнішого політичного планування і досконалішого виконання необхідних політичних заходів.

Функції підготовки спрямовані на стабілізацію, збільшення ефективності і забезпечення інформативності державної сфери, але мабуть найважливіше її завдання полягає у сприянні втіленню політичних програм у життя. Як виразно свідчать результати поточного дослідження практичного запровадження державних програм, інтервенціоністські, регуляторні та стримуючі заходи не працюватимуть, якщо не будуть поширюватись через державних службовців. Недооцінка людського фактора у запровадженні політик вже стала серйозною помилкою в багатьох західних країнах, і її не слід повторювати у країнах Центральної та Східної Європи.

Чітке усвідомлення цих функцій виявляє помилковість і непродуктивність розхваленої моделі "кермування замість веслування" у деяких надто модних виданнях та інших різноманітних ініціативах "нового менеджменту". Немає сумніву, що за все ще дуже бурхливих умов країн Центральної та Східної Європи для утримання човна на плаву, необхідно як веслувати, так і кермувати, бо навіть найуважніше керування залежить від щоденного успіху тих, хто втілює державну політику. Тому замість слідування рекомендаціям "гуру менеджменту" треба реалізовувати добре обгрунтовану, багаторівневу, всеохоплюючу і цілісну систему підготовки, яка допомагає захищати і вдосконалювати управлінську діяльність. Аналіз сильних і слабких сторін систем

підготовки, які існують зараз у країнах-акцепторах SIGMA (і в інших країнах) виявив ряд провідних принципів, яких треба дотримуватись при створенні такої системи:

На *національному рівні* підготовка службовців у державному секторі заслуговує на більшу ніж досі увагу і громадське визнання. Відповідні заходи слід зосереджувати не лише на подальших зусиллях у сфері попередньої підготовки та підвищення кваліфікації, а й на формуванні центральної установи з питань управління, на рівні якої незаперечні переваги посиленої підготовки та її позитивні наслідки для реформ усього державного сектора поширюються і в самому державному секторі, і на більш широкий загал.

На *міжнародному рівні* слід спрямувати зусилля на виявлення і сприйняття “найкращої практики” інших країн. Як свідчать одинадцять поданих у цьому виданні доповідей, стало цілком очевидним, що жодна з окремих моделей не відповідає потребам кожної з цих країн. Тому, звичайно, не варто рекомендувати некритично і без змін запозичувати підходи усього державного сектора, зважаючи на те, що розмаїття ситуацій і традицій, наявних у кожній країні, не дозволить отримати очікувані результати.

Щоб виразніше виділити роль підготовки серед різних заходів, спрямованих на поліпшення функціонування державного сектора, видається доцільним набагато ширше ніж раніше *залучати національні еліти* (політичні, наукові, управлінські та бізнесові). Це однаковою мірою стосується процесу заснування навчальних закладів, розроблення програм, вироблення навчальних матеріалів і підготовки інструкторів.

Стосовно “закордонного досвіду” доцільно ґрунтовніше визначати потреби. Стало ще очевидніше, що обумовлені виключно пропозицією форми підготовки, які розроблялись і надавались закордонними експертами, не відповідали наявній ситуації. Тому *стимулювання самодостатності* може бути завданням, яке необхідно виконати. При цьому не варто ігнорувати досвід, здобутий у приватному секторі,

тому що він не лише визначив ряд дуже важливих проблем, які слід вирішувати, а й викликав сподівання, що для партнерства державного і приватного секторів існує набагато більше можливостей, ніж передбачають більшість теоретичних рекомендацій.

10. Перспективи

Загалом стає все помітніше, що у країнах, які є об'єктом цього аналізу, дедалі більшої ваги набувають функціональні міркування, спрямовані на управлінську діяльність і реалізацію різноманітних запланованих політичних заходів. Це стосується потреби закріпити вже досягнуте, завершити триваючий процес реформи державного сектора і зробити окремі виправлення там, де перші процеси трансформації призвели до появи недієвих структур. Тому наголос робиться на доповненні структурних реформ на урядовому рівні процесами внутрішньої диференціації, врахуванні потреб горизонтальної і вертикальної міжурядової співпраці і координації та практичній переорієнтації реформаторських зусиль на головні перешкоди, навіть якщо це пов'язано з пристосуванням занадто амбіційних реформаторських заходів до наявних потреб і можливостей. У цьому відношенні підготовка стала дуже важливою категорією, вона не лише підвищує якість "людського фактора" у процесі реформ, а й забезпечує здійснення інших реформаторських кроків. Тому вона заслуговує на значно більшу увагу, ніж досі.

ПІДГОТОВКА В АЛБАНІЇ

(на квітень 1996 року)

1. Вступ

Албанія займає переважно гірську територію площею 28748 км². Населення Албанії становить приблизно 3,5 млн чол., 55-60% якого мешкає у сільській місцевості, а решта - у містах. На заході Албанія омивається Адріатичним морем, на півночі вона межує з колишньою Югославією, на сході - з колишньою югославською республікою Македонія і на півдні - з Грецією.

У сфері албанського державного управління працює приблизно 158 тис. чол., 3 тис. 900 з яких зайняті в міністерській системі.

Ці цифри постійно зменшувались з 1992 р., і Служба прем'єр-міністра та уряд країни здійснюють за ними строгий контроль.

Албанія - парламентська республіка. Закон "Про основні конституційні положення", прийнятий 29 квітня 1991 р. і кілька разів доповнений у 1992 та 1993 рр., є сучасною конституційною основою до прийняття нової конституції.

Президент республіки є главою держави. Він представляє увесь народ і обирається парламентом. Президент призначає прем'єр-міністра, і на підставі його пропозиції указом призначає або звільняє з посади міністрів або інших членів уряду.

Албанська правова система є європейською, і зараз вона реформується.

Парламент Албанії є найвищим органом державної влади та єдиним законодавчим органом країни. Крім виконання інших обов'язків, парламент більшістю голосів затверджує склад уряду і його програму. Він також має право виносити вотум недовіри Раді Міністрів або будь-якому органу, що входить до її складу.

Виконавча влада має різні рівні:

- Вищим органом виконавчої влади є Рада Міністрів, яка є колективним органом. Як правило, вона збирається щотижня для прийняття рішень і обговорення нових законів.

- Три міжміністерські комітети діють як консультативні органи Ради Міністрів.

- Функціонують тринадцять лінійних міністерств і деякі інші центральні органи та агенції.

- На місцевому рівні центральний уряд представляють префекти у 12 префектурах. Кожна префектура під своєю юрисдикцією має три або чотири округи.

Місцеве управління складається з трьох наступних рівнів: общини (315), муніципалітети (45) і округи (36).

Огляд системи підготовки

За попередньої системи не було навчальних закладів або шкіл державного управління. Організовувались деякі семінари і курси, однак вони були дуже політизовані і мали невисоку якість.

Отже, коли було сформовано новий уряд, він мусив організувати все спочатку. Першим кроком було заснування Інституту менеджменту і державного управління (ІМДУ). Зараз цей інститут розвивається, але не так швидко як очікувалось, оскільки він є єдиним закладом, який може відповідати потребам усього державного управління. Уряд прагне створити у цьому інституті більше можливостей для підготовки, а далі, якщо буде потреба, відкрити школи державного управління.

Правова база в Законі про державну службу

Стосовно питань підготовки у новому Законі про державну службу зазначається наступне:

- Державні службовці мають право на необхідне для їхнього професійного розвитку навчання за рахунок держави і на навчальну відпустку для підвищення кваліфікації (стаття 33, пункт 3).

- Постанови Ради Міністрів визначають систему підготовки державних службовців та її зв'язок із просуванням по службі і професійним розвитком. Ці постанови визначають також умови підготовки і критерії вступу. Рада Міністрів планує й організує підготовку та слідкує, щоб вона охоплювала всю державну службу.

• Рада Міністрів вживає необхідних заходів для фінансового покриття витрат на підготовку (стаття 39).

Для виконання цих положень Департамент державного управління займається формуванням комплексного плану або стратегії підготовки державних службовців. ІМДУ є важливим партнером у цьому процесі. Для досягнення цих навчальних цілей необхідна закордонна допомога.

Програма з державного управління в Албанії (ПДУА) розроблена для:

- ◆ надання технічної допомоги для зміцнення державного керівництва і управління в органах місцевого самоврядування;
- ◆ удосконалення структури і процесу економічного розвитку, стратегічного планування і виконання планів;
- ◆ організації підготовки посадових осіб і штату органів місцевого самоврядування для збільшення їхньої здатності втілювати заходи, які вони розробили під час курсу програми технічної допомоги.

Крім того, до підготовки будуть залучатися місцеві албанські установи для того, щоб інституціоналізувати цей процес. Тут існують три наступні цілі:

1) *Державне управління і менеджмент*

Аспект державного управління і менеджменту буде зосереджуватись на високопріоритетних питаннях у сферах фінансового і оперативного управління (як вважається за доцільне і що узгоджено між консультантами та отримувачами допомоги у вибраних пробних містах). Потенційні теми охоплюють: управління і розрахунок рентабельності капіталовкладень, калькуляцію витрат на діяльність, управління казною і контроль та регулювання грошових операцій, організацію результативної роботи, роботу із споживачами послуг, консультативні ради, громадські комітети, управління державною інфраструктурою.

2) *Економічний розвиток*

Аспект економічного розвитку стосуватиметься розробки і втілення засобів, які можуть застосовуватись для

встановлення економічних підвалин підтримки формування стратегій економічного розвитку і планів дій. Такі засоби будуть максимізувати доходи від ділового, промислового і комерційного секторів, та державного і суспільного секторів. Метою є покращання і зростання економічної привабливості, створювання і розширення.

3) Інституційне будівництво і поширення інформації

Під час здійснення програм державного управління і менеджменту та надання технічної допомоги у сфері економічного розвитку буде розроблено відповідні теми підготовки. Спеціалісти-консультанти, які надають технічну допомогу, будуть розробляти матеріал для самостійного вивчення та інформаційний матеріал для його використання під час підготовки і для наступного розповсюдження серед органів місцевого самоврядування по всій Албанії. Ці матеріали стосуватимуться процесів підготовки і питань, пов'язаних з органами місцевого самоврядування. Албанські навчальні заклади і неурядові організації (НО) будуть залучені до участі у навчальних заняттях і семінарах в рамках процесу інституційного будівництва.

2. Цілі підготовки

Підготовка вважається вирішальним аспектом державного управління. На сьогоднішній день існують такі головні цілі підготовки:

- Надавати допомогу в реструктуризації і збільшенні ефективності державного управління на основі порівняльного аналізу структур державного управління у різних країнах Західної та Східної Європи, усвідомлюючи зв'язок між призначенням цих структур, їхнім розміром та формою, а також вартістю.

- Збільшити усвідомлення державними службовцями потреби розрізняти політичні, адміністративні і виконавчі

ролі та покращити розуміння їх. Таке усвідомлення треба поєднувати з визнанням необхідності делегування повноважень, і це відбиває одну з основних функцій управління.

- Покращити вміння державних службовців у сфері ефективного прийняття рішень. Це означає, що люди проходять підготовку не лише з питань управління, а й з технічних питань у відповідних галузях.

- Розробити для державних службовців етичні настанови, спрямовані на боротьбу з корупцією, посилення та покращання іміджу державної служби та її службовців.

Формально у вторинному законодавстві не визначено додаткових цілей крім визначених Департаментом державного управління в його програмі підготовки, а вони є більш-менш такими, як зазначено вище. Ці цілі визначаються разом з ІМДУ. Вони мають коротко- і довготривалий характер, тому що процес підготовки ніколи не закінчується. Він триває зараз, і ще більше підготовчих заходів буде необхідно проводити у майбутньому.

Особливо довготривалою метою є формування елітної групи керівників і адміністраторів через відбір молодих і здібних людей та їхню підготовку за програмами післядипломної освіти у престижних закордонних школах, після закінчення яких ці люди проходять швидку підготовку і починають процес професійного розвитку.

Ці цілі не є результатом конституційних дебатів. Вони походять з невідкладних потреб, які виникли під час фази трансформації та з прогнозованих потреб. На початку періоду змін албанський уряд, як і уряди інших східноєвропейських країн, за певними зразками проводив реформу управління.

Уроки попередніх помилок були пов'язані з некоординованістю підготовки і невизначеністю пріоритетів. Зараз албанський уряд намагається побудувати систему визначення потреб і пріоритетів та координації використання ресурсів, виділених на підготовку.

3. Правові рамки

Албанська конституція не торкається питання підготовки албанських державних службовців, не підіймалось воно і під час обговорення проекту нової конституції. Однак у Законі про державну службу, який був нещодавно прийнятий парламентом країни (див. Вступ), питання підготовки передбачено.

Хоча цей новий Закон вже був схвалений парламентом, ще не існує регуляторних рамок щодо питань підготовки. Вони будуть детально розроблені Департаментом державного управління, міжміністерською оперативною групою та ІМДУ.

Трудовий кодекс, нещодавно затверджений парламентом, стосується і державної служби. Різниця полягає в тому, що Закон про державну службу стосується вищого рівня державної служби, а трудовий кодекс - всіх інших рівнів.

Досі державні службовці не мали обов'язку проходити підготовку. Але новим Законом про державну службу та нормативними актами про його застосування буде запроваджено зобов'язання стосовно підготовки і забезпечення зв'язку між підготовкою, професійним розвитком та просуванням по службі.

4. Фінансування

Фінанси на підготовку надходять від різних зовнішніх донорів. Албанія ніколи не мала власних фондів для підготовки, виділених з бюджетів міністерств або інших органів центрального уряду. Отже, не постає питання про співвідношення між самофінансуванням і фінансуванням зовнішнім. Фонди на підготовку надходять від різних організацій та двостороннього співробітництва (скажімо, Європейський Союз, його Програма PHARE, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Програма розвитку ООН, Італія, Німеччина, інші європейські країни, Агенція США з міжнародного розвитку, Інформаційна агенція США, різні фундації тощо).

Поки що немає окремих або узагальнених даних стосовно грошових сум, які надаються різними донорами, або загальної суми грошей, на сьогодні виділеної на підготовку.

Як вже було зазначено вище, єдиним навчальним закладом для працівників державного управління в Албанії є Інститут менеджменту і державного управління (ІМДУ). Цей заклад є проектом, який повністю фінансується Програмою розвитку ООН. Цей проект працює з 1993 по 1996 рр. з загальним бюджетом 898418 доларів США. Протягом 1995.р. на цей проект було виділено 238107 доларів, на 1996 р. асигновано 412000 доларів. Інститут управляє цим бюджетом, і державні службовці, які беруть участь у заняттях, не сплачують вартість своєї підготовки.

5. Навчальні заклади і правовий статус

Загалом в Албанії небагато навчальних закладів. Підготовчий центр банкірів і ІМДУ є двома єдиними навчальними центрами, які не є частиною урядових органів.

Обидва центри мають на меті надавати попередню підготовку і організувати підвищення кваліфікації. Навчальна діяльність цих двох закладів не дублюється. Підготовчий центр банкірів надає підготовку, пов'язану з різноманітною банківською діяльністю. Зважаючи на недостатність в Албанії інформації стосовно належної банківської системи, існує велика потреба у підготовці.

ІМДУ здійснює підготовку, надає консультації та виконує програми досліджень з метою допомоги уряду і компаніям у підвищенні ефективності управлінського мислення і підприємницької поведінки. Згідно зі своїми завданнями, ІМДУ пропонує спектр послуг для задоволення специфічних потреб і отримання тривалої користі.

Навчальні програми ІМДУ охоплюють сфери управління комерційними підприємствами, державними органами і неурядовими організаціями.

Навчальні заклади мають певний ступінь автономії. Вони незалежно виконують обстеження на місцях, визначають ринковий попит, шукають своїх клієнтів і розробляють відповідні заходи.

ІМДУ має раду директорів, яку очолює заступник прем'єр-міністра, а фінансують його Програма розвитку ООН та албанський уряд. Проте Програма розвитку ООН і албанський уряд лише контролюють діяльність ІМДУ через раду директорів.

Інститут не може розглядатись як підлеглий будь-якому міністерству або органу, і не було випадків впливу міністерств або органів на підбір персоналу та розробку програми навчальних закладів. Статут визначає права і обов'язки навчальних закладів згідно з албанським правом.

Конкуренція у цій сфері не дуже жорстка, тому що існують лише два заклади з специфічними повноваженнями, а у приватному секторі навчальні інститути відсутні.

Хоча органи, перераховані нижче, не можуть вважатись повноправними навчальними центрами, існують також кілька закладів у різних міністерствах, таких як Міністерство фінансів, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство будівництва і туризму, Комітет з охорони довкілля тощо, які надають підготовку із специфічної тематики. В основному вони організовані як програмні або проектні підрозділи, які фінансово підтримуються Міжнародною асоціацією розвитку, Європейським банком реконструкції та розвитку, Європейським Союзом, Програмою розвитку ООН. Є також деякі інструктори, які працюють в рамках різних програм технічної допомоги, але неможливо дізнатись про їхню точну кількість, яка постійно змінюється.

6. Викладацький склад

ІМДУ має постійний штат з восьми професійних викладачів, включаючи економістів і інженерів з академічною і неакадемічною підготовкою. Викладачі ІМДУ, які працюють

на неповну ставку, мають дуже різномірну підготовку. До штату входять як закордонні, так і місцеві спеціалісти, представники державного і приватного секторів, практики, науковці тощо.

До викладачів, які працюють на повну ставку, висуваються наступні вимоги:

- Професійна відповідність;
- Професійна компетентність;
- Вміння викладати;
- Вміння мобілізувати додаткові ресурси;
- Відповідна репутація або імідж;
- Творчість та новаторство;
- Розробка навчальних завдань (якість, уява, активний підхід, продуктивність).

Кваліфікаційні вимоги до позаштатних викладачів більше стосуються їхнього професійного досвіду і практичних досягнень. Викладачі або консультанти з питань управління і бізнесу мають різні кваліфікації.

Проте зазначені вище характеристики - технічна компетентність, консалтинг ноу-хау, професійна відповідність - є основними кваліфікаційними вимогами до професійних викладачів.

Коротше кажучи, кваліфікаційні вимоги до штатних та позаштатних викладачів обох форм зайнятості можуть бути поділені на "жорсткі" і "м'які". Звичайно, для того, щоб залучити і оцінити якогось викладача використовуються й інші та очевидніші критерії технічної компетентності, такі як:

- освіта, ступені, дипломи і подальша підготовка та розвиток;
- тривалість і характер досвіду у сфері управління або консалтингу;
- рекомендації, надані різними закладами, для яких він викладач виконав роботу, яку можна порівняти;
- членство і робота, виконана у якійсь професійній організації або товаристві (які можуть надати консультанта,

викладача з дипломом “сертифікованого консультанта або викладача”);

- книжки, статті, дослідження, наукові доповіді та інші спеціальні праці, надруковані консультантом (викладачем).

Викладацький склад ІМДУ працює на основі контрактів, підписаних між директором інституту, який представляє ІМДУ, і постійним викладачем. Закордонні позаштатні консультанти мають контракти з консультаційними фірмами або установами, які відрядили їх до Албанії. Албанські консультанти, які також залучені до підготовки за неповним графіком, звичайно є державними службовцями, і вони не займаються навчальною діяльністю за контрактом, тому що виконують її під час своїх звичайних робочих годин.

Рівень заробітної платні викладацького складу ІМДУ не створює достатньої мотивації, і для залучення викладачів високого рівня вважається за необхідне провести деякі зміни на краще.

Недостатньою є підготовка нинішніх викладачів. Професійні викладачі в галузі державного управління все ще потребують постійної модернізації своїх знань у спеціалізованих закордонних закладах, щоб не відставати від процесу швидкої трансформації.

Існують також певні плани щодо навчання людей зі сфери державного управління, які будуть займатися процесом підготовки. Вони будуть мати справу з визначенням потреб підготовки, формулюванням навчальних програм, розміщенням ресурсів і наглядом за навчальним процесом. Проте пріоритет надається зростанню фахового рівня наявних викладачів ІМДУ і збільшенню їх кількості у цьому інституті. Ще однією метою є розвиток здатності до навчання у експертів, які працюють зараз у міністерствах, щоб вони могли брати участь у навчальному процесі.

7. Визначення потреб і зміст підготовки

Зусилля, спрямовані на підготовку державних службовців в Албанії, базуються на визначенні потреб. Це визначення здійснюється за допомогою анкет і оціночних бланків та через безпосередні контакти з керівниками відділів кадрів у деяких міністерствах і урядових організаціях.

Для того, щоб визначити потреби, ІМДУ і Департамент державного управління співпрацюють з міжміністерською оперативною групою. Окрім зазначених вище, визначені навчальні потреби стосуються таких галузей:

- діагностика і вирішення проблем;
- удосконалення потоку інформації;
- розроблення і застосування нових методів і систем;
- планування і запровадження організаційних змін;
- підготовка і розвиток керівників і штатних працівників;
- встановлення нових контактів і зв'язків;
- одержання неупередженої експертної оцінки;
- зміна форми організаційної структури (розподіл праці);
- збільшення продуктивності роботи державних службовців;
- підготовка вимог до чітких кваліфікаційних нормативів.

На сучасному етапі ці рекомендації не призводять до змін у програмах або змісті підготовки, тому що самі програми ще не чітко визначені. Дійсно, програми лише зараз складаються. Для підтримки зазначених вище цілей використовується закордонний досвід, західні моделі і зовнішнє фінансування.

Крім специфічних потреб підготовки окремих державних службовців і організацій, питання підготовки до вступу до Європейського Союзу визнається першочерговим завданням. Албанія вже почала приймати закони і нормативні акти та будувати структури на основі європейських моделей і у співпраці з європейськими організаціями. Очевидною є потреба у навчанні з питань європейської інтеграції.

Досі, за наявної системи підготовки, державні службовці не мусили складати будь-який іспит, тому їм не присвоювався ніякий ступінь. Поки що не було жодних вступних вимог для програм попередньої підготовки і прохідного балу кваліфікаційних іспитів для вступу на державну службу. Але новий Закон про державну службу торкається цих проблем. З метою виконання цього закону підзаконними актами буде запроваджено форми іспитів та передбачено їхній зв'язок із вступом на державну службу і професійним розвитком.

Підзаконні акти запровадять також критерії вступних вимог для програм попередньої підготовки та прохідних кваліфікаційних балів для вступу на державну службу. (Деякі статті Закону про державну службу подано в додатку 1.)

8. Цільові групи

Потреби підготовки основних цільових груп в Албанії пов'язані як з інтересами власне груп, так і з специфічними проблемами. Учасники залучаються до підготовки з різних рівнів: з політичного - члени кабінету міністрів та їх заступники; з вищого і середнього рівнів управління - керівники різних міністерств і відомств; з нижчого адміністративного рівня - спеціалісти міністерств та органів місцевого самоврядування.

Звичайно, різним групам пропонуються різні навчальні програми, розроблені відповідно до рівня досвіду учасників і проблем, пов'язаних з їхньою повсякденною діяльністю. Однак усе ще існують певні труднощі у застосуванні цих критеріїв. Часом програми не відповідають ні рівню учасників, ні їхній повсякденній діяльності. Щоб краще використовувати ресурси, виділені на підготовку, вирішенню цих проблем приділяється велика увага.

Наступна таблиця показує, які навчальні предмети запропоновано для підготовки яких груп державних службовців:

Предмет підготовки	Група державних службовців		
	Вища ланка управління	Середня ланка управління	Нижча ланка управління
Збільшення ефективності у державному управлінні	X	X	
Державний менеджмент		X	X
Цільовий менеджмент	X	X	
Дослідження сфери праці		X	X
Бухгалтерський облік і контроль		X	X
Проектний менеджмент		X	X
Менеджмент у сфері маркетингу			X
Менеджмент кризових ситуацій			X
Нова технологія Windows			X
Ринки цінних паперів		X	X

9. Форми підготовки

Типи підготовки, запропоновані цільовим групам, головним чином включають короткотривалі навчальні інформаційні дні, семінари і підготовку за місцем роботи, так само

як консультації, поєднані з підготовкою. Департамент державного управління організував навчальні поїздки і візити до семи західноєвропейських країн для групи з п'ятдесяти чоловік, які складають міжміністерську оперативну групу з реформи державного управління. Членами цієї спеціальної групи є заступники міністрів (політичний рівень), керівники міністерських відділів кадрів (вищий адміністративний рівень) і спеціалісти з інформаційних технологій (ІТ) (технічний рівень).

Практика проведення навчальних поїздок і візитів не була новою в Албанії. В цілому вони дуже допомогли розширити знання людей та їхній порівняльний світогляд, але все залежить від характеру організації таких поїздок і візитів. Дійсно, вони можуть бути або зайвим марнуванням грошей, або ж надзвичайно плідним капіталовкладенням, яким виявились навчальні поїздки оперативної групи.

ІМДУ пропонує громадськості, у тому числі державним службовцям, ряд курсів. Ці курси мають такі форми:

- короткотривала підготовка (як робоче / навчальне підвищення кваліфікації);
- інформаційні дні (ознайомлення з новими технологіями Windows та їхніми потенційними можливостями);
- програми обміну та стажування (спільна програма муніципалітету Тірани і ІМДУ з муніципалітетом Салфорду і Салфордським коледжем).

ІМДУ ще не запропонував спеціальну навчальну програму для просування по службі, але участь у його програмах допоможе збільшити шанси отримати підвищення.

10. Розробка програм підготовки

Підготовка державних службовців в Албанії не базувалась на планових програмах. Проте ця ситуація скоро зміниться згідно зі стратегією реформи державного управління. Ця стратегія вже визначила потреби державного сектора і спрямована на пошук державних службовців вищої

кваліфікації для покращання виконавської діяльності у державному управлінні.

Крім вже зазначених, існують нагальні проблеми у таких сферах:

- ефективний контроль планування;
- визначення цілей;
- організація;
- бюджет і фінанси;
- кадрова політика і управління;
- офісні методи і процедури;
- розробка політик;
- спілкування з громадськістю.

Албанія вийшла з комуністичної епохи без будь-якого досвіду у сфері підготовки державних службовців. Зараз, співпрацюючи з Департаментом економічного розвитку і координації допомоги та з оперативною групою, Департамент державного управління намагається відігравати роль координатора у навчальному процесі.

ІМДУ розглядається як вітчизняний партнер у справі задоволення навчальних потреб державного управління.

Ведуться пошуки шляхів ефективної співпраці з державним і приватним секторами та науковими консультантами. При розробці цих програм (особливо у таких сферах, як відбір і підготовка місцевих державних службовців, ефективність державного сектора, державний менеджмент, якість і служба, робота з кадрами, комунікація тощо) ІМДУ співпрацював з керівниками як державного, так і приватного сектора, включаючи: заступників міністрів різних албанських міністерств, радників міністрів і наукових консультантів з економічного факультету Тіранського університету, закордонних наукових консультантів з Салфордського коледжу, Манчестерського університету, Дікінського університету (Австралія), Університету Небраски, Коледжу бізнесу Університету Південного Ілінойсу, WIFI (Австрійської Торгової Палати) і кількох інших університетів і спеціалізованих установ.

Програми відбивають мінливе середовище державного сектора, зосереджуючись на реформі державного управління, яка зараз проводиться в Албанії. Було розроблено кілька семінарів з питань відбору і підготовки місцевих державних службовців, тому що такі структури місцевого державного управління як муніципальні ради, департаменти і нові районні органи було засновано недавно. Розроблено й інші програми з державного менеджменту, державного обліку і контролю під впливом зростаючих потреб з боку нових кадрів у органах місцевого самоврядування.

11. Оцінка

Розглядаючи оцінку процесу підготовки, немає підстав вести розмову про існування повністю розробленої системи, хоча у цьому напрямку докладаються певні зусилля. ІМДУ постійно оцінює свої навчальні програми для того, щоб підтримувати їхню актуальність і змінювати їх згідно з виникаючими потребами. З іншого боку, не оцінюються багато навчальних програм, розроблених закордонними експертами і фінансованих закордонними донорами. Часом буває складно з'ясувати, чи виправдовуються витрачені кошти результатами навчання.

У випадку, коли результати навчання оцінюються, ця оцінка передбачає дослідження діяльності учасників, а також того, наскільки по-різному вони впорались зі своєю щоденною роботою, і чи можна виявити результативні удосконалення. Час від часу процедура оцінки містить також дослідження результативності підготовки для просування її учасників по службі, хоча й досі ще не існує положення, яке б формально пов'язало підвищення і підготовку.

ІМДУ, чия політика завжди узгоджувала попит і пропозицію, відіграє одну з провідних ролей в оцінці підготовки. Штат ІМДУ регулярно залучається до процесу оцінки, але велику допомогу надають також учасники підготовки і міністерства, які діляться своїми поглядами, ідеями і пропозиціями.

12. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки

Як зазначалось вище, мета полягає у розробці комплексного плану підготовки. Цей план базуватиметься на посадових інструкціях і оцінці людей, які виконують відповідні обов'язки. Таким чином, у процесі залучення кандидатів на навчання буде природним чином визначено їхні специфічні потреби. Це очевидно величезне завдання, зважаючи на те, що ця діяльність охоплюватиме всі сфери державного управління та особливо ту його частину, на яку поширюється дія Закону про державну службу (див. додаток 2 для визначень, пов'язаних з Законом про державну службу). Департамент державного управління має намір почати зі створення підрозділів, які будуть займатись питаннями підготовки і визначенням відповідних потреб. Буде чітко визначено завдання цих підрозділів і службові обов'язки людей, які в них працюють. Далі головну увагу буде зосереджено на підготовці людей, які працюють у цих підрозділах.

Першу цільову групу для підготовки буде складати штат міністерств і керівництво організацій. Вони допоможуть навчити людей, які працюють на подібних посадах в установах та інших органах, підзвітних міністерствам.

Такий же вид підготовки буде поширено на людей, які працюють в органах місцевого самоврядування. Тому на першому етапі Департамент державного управління намагається знайти в усіх секторах державного управління людей, які знають як визначити навчальні потреби, знайти ресурси для підготовки, організувати її та пов'язати зі вступом до державного управління, з професійним розвитком і структурою оплати праці. На другому етапі увагу буде зосереджено на спеціалістах з широкого кола навчальних предметів. Під час цього процесу Департамент державного управління буде користуватись допомогою зазначеної вище цільової групи та міжміністерської оперативної групи.

Крім порушених вище питань, навчальні плани передбачають:

- ◆ Підготовку керівників міністерських відділів та інших керівників з органів місцевого самоврядування у таких сферах, як управління людськими ресурсами, визначення цілей, бюджет і контроль витрат, вироблення процедур, управління часом, а також етика.

- ◆ Підготовку молодших інспекторів і головних спеціалістів у сферах керівництва підлеглими, нових офісних методів і технологій, адміністративних умінь, складання документів, бюджету і фінансів.

- ◆ Організацію діалогу державних керівників вищої ланки зі старшими державними службовцями та закордонними науковцями, базуючись на закордонних системах, які можуть вплинути на албанську адміністративну реформу.

Уряд і міністерства дедалі більше усвідомлюють важливість підготовки для успішного виконання своїх політик. За деяким винятком політичні партії демонструють певне небажання обмірковувати подібні питання. На відміну від них, керівники зі сфери приватного бізнесу виявили зацікавленість в ознайомленні з державним правом і новими технологіями державного управління. Корисні для державного сектора уроки можна також винести із приватного сектора. Найважливі з них містять такі пропозиції:

- Організація державного сектора має ставати подібною до продуктивної, сучасної організації приватного бізнесу і намагатись виявити способи мотивації державних службовців до праці.

- Необхідно наслідувати простоту структур приватного сектора.

Можливою стратегією на майбутнє вважається приватизація і передання прав на здійснення підготовки державних службовців. Тоді приватні заклади зможуть одержувати кошти за підготовку державних службовців, або приватні консультаційні фірми зможуть займатись підготовкою в органах державного управління.

13. Визначення проблем у підготовці

Перша проблема полягає в аналізі потреб підготовки, який все ще не проводиться. Звичайно, такі потреби пов'язані з організаційними структурами відповідних закладів, призначенням цих структур, посадовими інструкціями зайнятого в них персоналу та його теперішньою кваліфікацією.

Друга проблема пов'язана з формуванням і виконанням навчальних програм з завданнями на ближню, середню і далеку перспективу.

Третя проблема - пошук ресурсів на підготовку у вигляді як коштів, так і кваліфікованих інструкторів.

Четвертою проблемою є зміцнення внутрішніх можливостей підготовки, що може бути набагато дешевшою, ніж підготовка, запропонована закордонними консультантами.

П'ятою проблемою є нагляд за поточним процесом підготовки і його результатами.

Звичайно, розв'язання цих проблем Департаментом державного управління залежить від підтримки албанського народу і його інституцій, але не менш важливою є подальша підтримка донорами і такими міжнародними організаціями та програмами, як PHARE, SIGMA тощо.

14. Висновки

У додатку 3 наведено робочу програму Департаменту державного управління. Ця програма стосується всіх державних органів і складена за участю прем'єр-міністра і на основі консультацій з членами міжміністерської оперативної групи. Програма реформи державного управління, підтримана PHARE, буде базуватись на цій програмі. Аналіз ситуації, пов'язаної з підготовкою у державному управлінні, показав необхідність зосередити увагу на розвитку підготовки для державного сектора - це є невід'ємна складова усіх цілей, сформульованих у цій робочій програмі. Це означає:

- визначення потреб підготовки для виконання кожної частини програми;

- зміцнення внутрішніх можливостей для проведення підготовки через найбільше сприяння та дуже тісну співпрацю;

- пошук міжнародних донорів, які можуть надати фінансову підтримку і досвід у сферах, пов'язаних з підготовкою.

Корисним може бути також залучення резерву досвідчених фахівців, переважно практиків, які можуть допомогти у пошуку рішень різноманітних проблем, на які спрямовано програму. Бажано, щоб ці спеціалісти були як із зарубіжних країн, так і з Албанії. Департамент державного управління може взяти на себе обов'язок пошуку албанських фахівців, але він буде вдячний за допомогу закордонних організацій у відборі міжнародних фахівців і організацію фондів для їхніх поїздок до Албанії, коли виникне така потреба.

Врешті-решт, як зазначалось вище, слід стимулювати можливий розвиток приватних навчальних закладів. Це сприятиме появі конкуренції, яка зробить свій внесок у підвищення якості підготовки.

ДОДАТОК 1

ВИБРАНІ СТАТТІ З АЛБАНСЬКОГО ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ¹

Стаття 19. Призначення державних службовців.

Призначення державних службовців на державну службу відбувається через процес відбору, на підставі іспитів, а іноді, й простіше, без іспитів. Призначення на державну службу проводиться згідно з положеннями, визначеними у цьому законі Комісією з державної служби, яка працює разом з радами з призначення / висунення на посади.

Стаття 20. Комісія з державної служби.

Відбір кандидатів, які будуть призначені на державну службу як державні службовці, гарантування захисту їхніх прав із дотриманням у процесі відбору визначених у цьому законі критеріїв і вимог особливих завдань, є обов'язком Комісії з державної служби...

Стаття 21. Делегування повноважень.

... Комісія може засновувати підкомітети у міністерствах, префектурах і органах місцевого самоврядування. Ці підкомітети виконують завдання, які перебувають у сфері повноважень Комісії і делеговані нею ...

... Підкомітети не є постійними органами. Вони розпускаються відразу після виконання завдань, делегованих згори, а їхні члени одержують право на винагороду, визначену Радою Міністрів на час їхнього членства у цих підкомітетах.

Стаття 23. Відбір через конкурсні іспити.

Конкурсні іспити для відбору кандидатів, які вступають на державну службу, організовуються Комісією з державної служби. Такі конкурсні іспити організовуються для відбору

¹ Статті взято з Закону № 8095 "Про державну службу у Республіці Албанія" від 21 березня 1996 р., проголошеного Декретом Президента Республіки № 1455 від 5 квітня 1996 р.

і призначення кандидатів на вакантні посади, та для призначення осіб на спеціальні посади у державній службі ...

... Після кожного іспиту Комісія з державної служби складає список з іменами кандидатів, які набрали вищі бали під час конкурсу, ранжуючи їх згідно з їхніми остаточними результатами ...

... Процедури відбору кандидатів, організації конкурсних іспитів і визначення їхнього змісту, як і формулювання та зміст публічного оголошення результатів, визначаються рішенням Ради Міністрів ...

Стаття 25. Інтеграція працівників, зайнятих на державній службі.

Працівники, які вже зайняті на державній службі на посадах, що підпадають під дію цього закону, упродовж періоду не менше року до набуття цим законом чинності, користуються перевагами статусу державного службовця, якщо за своїм запитом вони отримують кваліфікаційний сертифікат, виданий Комісією з державної служби. Запит треба супроводжувати:

1) поданням переліку завдань та повноважень, пов'язаних з посадою, яку обіймає працівник, виданим радою по призначенню на посаду;

2) поданням переліку кваліфікаційних показників, досвіду роботи і особистих характеристик працівника як обґрунтування його запиту;

3) оціночною доповіддю ради по призначенню на посаду стосовно діяльності працівника.

Якщо кваліфікація і досвід роботи дають працівнику право працювати як державному службовцю на належному рівні, і якщо рада по призначенню на посаду засвідчує, що працівник задовільно виконував свої обов'язки, Комісія видає йому сертифікат.

Якщо Комісія з державної служби вважає, що працівник не має кваліфікації, необхідної для того, щоб стати державним службовцем, вона інформує про це рішення працівника і раду з призначень.

Якщо Комісія з державної служби вважає, що працівник на теперішній час не має кваліфікації, необхідної для того, щоб стати державним службовцем, але він може отримати на це право протягом встановленого періоду (не більше ніж два роки) за успішного виконання таких умов:

- здобуття спеціальних кваліфікацій;
- успішне завершення фахових і підготовчих курсів;
- виконання одного або більше особливих завдань;

... тоді працівник і рада по призначенню на посаду інформуються про це, і попереднє рішення анулюється до закінчення цього періоду ...

... Теперішні державні службовці, які обіймають посади, що підпадають під дію цього Закону, протягом періоду менше одного року до набуття цим законом чинності, користуються перевагами статусу державного службовця, якщо складають іспит, організований Комісією з державної служби у тісній співпраці з радами по призначенню на посаду. Якщо ці працівники не задовольняють вимоги такого іспиту, вони не користуються перевагами статусу державного службовця і а) звільняються з роботи та б) понижуються у рівні згідно з балами, отриманими на іспиті, тоді як пониження визначається радою по призначенню на посаду. Коли немає вакансій на відповідному рівні, вони заносяться до списку черговості.

Стаття 26. Кваліфікаційні вимоги.

Вступ на державну службу і процес просування по службі відбувається з урахуванням кваліфікації службовців. Рада Міністрів визначає умови і вимоги до головної кваліфікації державних службовців, які працюватимуть на різних рівнях державної служби, а також вимоги до спеціальних кваліфікацій для виконання особливих завдань.

Стаття 33. Особливі права.

Державний службовець має такі особливі права:

... 3. Право на одержання необхідної підготовки за рахунок держави (що розглядається як частина процесу

професійного розвитку) та отримання відпустки для навчання ...

Стаття 39. Підготовка.

Система підготовки державних службовців, її зв'язок з процесом професійного розвитку і просуванням по службі, умовами підготовки і критеріями вступу на державну службу визначаються Радою Міністрів. Рада Міністрів вживає заходів для планування і систематичної організації підготовки та для того, щоб вона охоплювала всю державну службу. Рада Міністрів вживає заходів для покриття фінансових витрат на підготовку.

ДОДАТОК 2

ВИБРАНІ ВИЗНАЧЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З ДЕРЖАВНИМ УПРАВЛІННЯМ І ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ АЛБАНІЇ

1) Албанська державна служба охоплює все албанське державне управління за винятком виборних посадових осіб, поліцейських сил, службовців сил оборони та складу всіх інших військових сил, які є суб'єктами окремих законів.

2) Усі 100 відсотків бюджетних установ розглядаються як частина албанського державного управління.

3) Албанська державна служба має три рівні:

- Урядовці призначені з політичних мотивів (виконують політичні функції), про яких йде мова у першій частині цього закону.

- Державні службовці високого рівня (вищі державні функціонери), про яких йде мова у другій частині цього закону і які мають особливий статус (ця категорія службовців далі поділяється на керівних посадових осіб вищого рівня, керівних посадових осіб середнього рівня, керівних посадових осіб нижчого рівня та спеціалістів).

- На інших державних службовців поширюється дія трудового кодексу. Ці службовці представляють більшість албанської державної служби.

ДОДАТОК 3

РОБОЧИЙ ПЛАН ДЕПАРТАМЕНТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА 1996 р.

Діяльність департаменту зосереджується на вдосконаленні державного управління з функціональної і структурної точок зору для того, щоб це управління пропонувало громадськості термінові, кваліфіковані й недорогі послуги. Таким чином, департамент має на меті:

- удосконалити адміністративну структуру;
- якомога чіткіше визначити завдання, включаючи індивідуальні;
- визначити кваліфікаційні вимоги до державного службовця, необхідні для прийняття його (її) до органів державного управління;
- правильно розрахувати обсяг необхідних послуг і кількість службовців;
- підтримувати розвиток підготовчих курсів для службовців і надавати їм допомогу у просуванні по службі;
- забезпечити відповідні умови праці і таке обладнання, як комп'ютери;
- забезпечити необхідне законодавство для всіх наведених вище пунктів.

Для досягнення цих цілей Департамент державного управління буде працювати над такими завданнями:

- 1) Постійний огляд і аналіз міністерських структур та інших центральних установ, включаючи органи місцевого самоврядування, яким допомагає Державний секретаріат з питань місцевого самоврядування

В межах цієї діяльності у періодичному урядовому інформаційному бюлетені буде збиратись матеріал стосовно організаційних і функціональних структур та деталізованих функцій головних установ центрального уряду. Те ж саме

буде робитись щодо органів місцевого самоврядування різних рівнів. Останні потребуватимуть тісного співробітництва з Державним секретаріатом з питань місцевого самоврядування.

Урядовий довідник та інші інформаційні брошури місцевого самоврядування будуть не лише відбивати інформацію про послуги, які вони надають та характер їхнього функціонування, а й надаватимуть необхідну інформацію для вживання будь-яких заходів структурних і організаційних реформ.

Ця ціль буде досягатись у співпраці з оперативною групою з адміністративної реформи, яка складається з заступників міністрів, керівників відділів кадрів і комп'ютерних спеціалістів усіх міністерств. Ця група працює упродовж одного року.

2) Підготовка законодавства з інституційної структури

Це законодавство відбиватиме право, на основі якого створюються міністерства і центральні установи. Воно включатиме необхідні елементи, які повинні бути зазначені у праві, або рішення, на основі якого створюється міністерство чи центральна установа. Буде зазначено складові елементи міністерства чи структури установи і те, яким чином вони окреслюють свої завдання і характерні для них сфери, а також основні елементи їхньої організаційної і функціональної структур.

3) Складання підзаконних актів для забезпечення високого статусу державного службовця

Буде складено проекти підзаконних актів щодо наступних питань:

- процедури прийому на роботу державного службовця і відповідних іспитів;
- створення організацій по найму і особливостей їхнього функціонування;
- професійний розвиток державних службовців і дисциплінарні процедури;
- процедури оцінки діяльності;

• кількість і розподіл посад державної служби, рангів і постів; умови, що гарантуються службовцям після їхнього звільнення з посади; рівні оплати і пов'язані з ними привілеї.

Буде розроблено деталізовану процедуру, яка визначатиме:

1) хто буде виконувати систематичний контроль і як будуть контролюватись витрати державної служби на заробітну платню, премії, пенсії, використання робочої сили тощо; 2) хто буде визначати і контролювати кількість державних службовців у всій державній службі, та в окремих міністерствах і організаціях; 3) хто буде адаптувати кількість службовців до можливостей державного бюджету.

Буде розроблено підзаконні акти стосовно перевірного або випробувального терміну для нових службовців і умов їхнього переміщення всередині міністерства чи установи. Ця тема враховує належний розподіл службовців у державному управлінні і заповнення вакантних посад, а також перерозподіл службовців з тих місць, де людських ресурсів більше, ніж насправді потрібно.

Буде сформульовано наступні підзаконні акти стосовно відставки працівників, які мають статус державного службовця. У цих актах йтиметься про відставку або звільнення з державної служби у випадку хвороби, некомпетентності або інших випадків на зразок негативної поведінки або відмови від посади.

Буде розроблено додаткові підзаконні акти, пов'язані з обов'язками, правами і дисципліною службовців.

4) Складання підзаконних актів, пов'язаних із запровадженням закону про статус осіб, призначених на політичні посади

Цей закон буде стосуватись посад починаючи з рангу заступника міністра до верхівки ієрархії, включаючи міністрів, прем'єр-міністра і президента, а також таких осіб, як члени кабінету міністрів.

Для запровадження цього закону підзаконні акти передбачатимуть:

- винагороди та інші переваги, якими будуть користуватись ці посадові особи упродовж терміну обіймання вказаних посад та після їхнього звільнення;

- етичні питання, які постануть перед цими посадовими особами упродовж періоду виконання ними обов'язків та після їхнього звільнення.

5) Розробка політики управління кадрами

Це передбачатиме формування необхідного юридичного персоналу і розробку директив для управління людськими ресурсами.

6) Урядовий етичний кодекс

Буде завершено складання урядового етичного кодексу з усіма елементами і правилами його запровадження.

Передбачається створення органів, які будуть займатись запровадженням цього кодексу, і представлення громадськості урядової політики у сфері етики.

Для реалізації цього обов'язку необхідна відповідна підготовка.

7) Розширення бібліотеки з питань державного управління

Департамент державного управління розглядає поповнення і розширення цієї бібліотеки та її трансформацію у дуже важливий центр необхідної інформації з питань державного управління, включаючи законодавство і моделі різних країн, різноманітні довідники тощо, як дуже важливий елемент підготовки службовців і дуже важливе джерело інформації.

8) Розробка концепції і стратегії для орієнтації громадських послуг державних органів

Настав час переорієнтувати діяльність адміністративних органів на громадськість. Тому ми вважаємо, що слід почати робити це негайно, познайомивши з цією концепцією службовців і створивши структури для підтримки державної служби. Це завдання буде включено до структури стратегії орієнтації послуг державних органів на громадськість.

Буде розпочато формування цієї стратегії, включаючи визначення і здійснення перших кроків до її запровадження.

9) Підвищення професійного рівня кадрів, розроблення стратегії і методів роботи, організаційної та функціональної структури Департаменту державного управління, включаючи також професійну підготовку кадрів

У рамках Департаменту державного управління розглядаються питання створення відділу заробітної платні, управління з керівництва і організації кадрів, управління інформаційної служби, юридичного управління та невеликого сектора сприяння, який складатиметься з секретаря-перекладача цього департаменту, секретаря директора і бібліотечного документаліста. Проводиться інтенсивна робота стосовно розподілу завдань на рівнях керівництва і окремих службовців та у напрямі підготовки працівників департаменту.

10) Удосконалення інформаційної мережі та краща організації інформації

Цей процес буде розвиватись із застосуванням технологічних засобів (комп'ютерів). Він буде здійснюватись через комп'ютеризацію групи управлінського персоналу, системи заробітної платні і законодавчих даних, полегшуючи таким чином кодифікацію законодавства. Він включатиме також комп'ютеризацію статистичних даних і баз даних. Звичайно, дані повинні існувати ще до початку їхньої комп'ютерного опрацювання.

Після комп'ютеризації цих баз даних ми перейдемо до створення локальних мереж в міністерстві, створюючи таким чином великі можливості для поширення інформації. Очікується, що встановлення програм місцевої електронної пошти, яка дозволить створити в майбутньому зв'язок між міністерствами та Інтернетом, безперечно, створить значні переваги у спілкуванні між міністерствами, міністерствами і громадськістю та з іншими країнами.

11) Поліпшення робочих умов і середовища

Зараз службовці часто працюють у незручних офісах, де бракує певного основного обладнання. Це зменшує продуктивність праці, тому що спричиняє витрачання значного часу на "ніщо", і зменшує мотивацію. У багатьох інших установах існує велика потреба в основних засобах праці.

Тому ми будемо працювати над устатковуванням офісів для створення необхідних робочих умов. Ми вже зробили спробу створити краще середовище з невеликими витратами, і результат був очевидним: люди почали працювати з набагато більшою мотивацією і продуктивністю. Очевидно, щоб зробити це можливим, ми потребуватимемо фінансування.

12) Зміцнення гармонійних зв'язків між діяльністю органів місцевого самоврядування і центральних органів влади

Місьцеве самоврядування є дуже важливою частиною державного управління. Тому в процесі адміністративної реформи особлива увага приділятиметься поліпшенню діяльності місцевого самоврядування зі структурної та професійної точок зору. Пропонується співробітництво з метою забезпечення місцевого самоврядування необхідною матеріальною базою.

Завершення правової бази місцевого самоврядування і узгодження цього законодавства із законодавчою структурою центральних органів влади буде дуже важливим для вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування і державного управління в цілому.

Таким чином, необхідно тісніше співпрацювати з Державним секретаріатом з питань місцевого самоврядування для досягнення ефективного державного управління в усіх можливих сферах.

13) Навчальні курси

Передбачається, що всі заходи, зазначені вище, будуть супроводжуватись інтенсивними і скоординованими навчальними курсами. Одночасно необхідно створити процедури для визначення потреб.

Ми вважаємо, що визначенням потреб повинно займатись Управління кадрової політики, включаючи керівні рівні. Буде розроблено детальний план загальної підготовки державних службовців у тісному співробітництві з міністерствами і центральними органами, Державним секретаріатом з питань місцевого самоврядування та Інститутом менеджменту і державного управління (ІМДУ).

Ми збираємося надати ІМДУ важливішу роль для виконання цього плану. Таким чином, ми не лише задовольнимо наші навчальні потреби за відносно низьких витрат, але також зробимо внесок до розвитку навчальних можливостей ІМДУ, який зараз є єдиним албанським навчальним закладом для державного управління.

Досвід Департаменту державного управління свідчить, що одними з найбільш ефективних форм підготовки є робочі і дослідницькі подорожі до різних європейських країн з метою збору інформації безпосередньо від тих, хто розробляє і застосовує закони, структури, технології і послуги, які ми самі намагаємось створити або удосконалити.

Багато важливих пропозицій щодо вирішення проблем, які виникають у процесі адміністративної реформи, висувуються внаслідок порівняння після цих поїздок, та завдяки обміну досвідом і специфічною літературою з відвідуваними країнами. З цих причин необхідно надалі розвивати цю складову підготовки, особливо тепер, коли перед нами постали завдання європейської інтеграції та інтенсифікації контактів з державними органами інших європейських країн.

14) Зміцнення оперативної групи з адміністративної реформи, розширення сфери її діяльності та інтенсифікація співпраці з цією групою

Зараз ця оперативна група складається з трьох категорій посадових осіб усіх міністерств, Державного секретаріату з питань місцевого самоврядування і Служби прем'єр-міністра. Категорії посадових осіб, які входять до цієї групи: заступники міністрів, які представляють політичний рівень, керівники кадрових і організаційних відділів, які представ-

ляють посадових осіб управлінського рівня, і комп'ютерні спеціалісти, які представляють службовий технічний рівень. Таким чином, з урахуванням штату Департаменту державного управління, до оперативної групи входять близько 50 посадових осіб. Крім цієї оперативної групи, Департамент державного управління співпрацює з групою експертів різних установ, таких як INIMA, QIDTSH, Комітет з науки і технології, Телеком, Державний інститут статистики, Університет, Національний комерційний банк тощо, які складають оперативну групу з інформаційного консультування. Ці дві групи було створено за ініціативою Департаменту державного управління і за підтримки прем'єр-міністра. Обидві вони становлять значний потенціал, який робить дуже важливий внесок у формування впровадження програми Департаменту державного управління. Наш сучасний досвід роботи з цими оперативними групами виявився дуже позитивним і плідним. Тому ми плануємо зміцнити наші зв'язки і співпрацю та розширити склад цих оперативних груп за рахунок представників згаданих вище установ.

Департамент має намір створити для оперативної групи з адміністративної реформи особливі умови підготовки для того, щоб вона могла стати надійною опорою у цьому процесі.

ПІДГОТОВКА В БОЛГАРІЇ
(на квітень 1996 р.)

1. Вступ

Болгарія розташована на південному сході Європейського континенту, де вона займає північно-східну частину Балканського півострова. Країна має сприятливе географічне положення, адже знаходиться на перехресті шляхів Західної і Центральної Європи з Близьким та Далеким Сходом. Вона займає територію приблизно 111 тис. км², а її населення на 1995 р. становило 8 млн 500 тис. чоловік. Столиця Болгарії - Софія (1 млн 200 тис. мешканців), головні міста - Пловдив, Варна, Русе і Бургас.

Болгарія - парламентська республіка і унітарна держава з місцевим самоуправлінням. Прийнята у 1991 р. нова конституція підтвердила розподіл влади і відмінила принцип єдності влади, який був пов'язаний з пануванням комуністичної партії упродовж останніх 45 років. Главою держави є Президент Республіки, який обирається вільними виборами на п'ятирічний термін.

Державне управління в Болгарії

Уряд Республіки Болгарія (Кабінет) складається з Прем'єр-міністра і шістнадцяти міністрів. Прем'єр-міністр очолює і координує загальну політику уряду і несе за неї відповідальність. Прем'єр-міністр обирається парламентом і головує на засіданнях Ради Міністрів.

Рада Міністрів є центральним органом виконавчої влади Болгарії. Вона складається з Прем'єр-міністра, його заступників і міністрів. З адміністративної точки зору найважливішою фігурою у Раді Міністрів є Генеральний секретар. Рада Міністрів розробляє і виконує державну внутрішню і зовнішню політику. Вона забезпечує громадський порядок і державну безпеку та здійснює загальне керівництво державними органами.

Адміністративні функції виконуються шістнадцятьма міністерствами. За традицією, міністрам допомагають заступники, генеральні секретарі і голови кабінету.

Структура центральних державних органів містить у собі деякі інші органи, створені у відповідь на нові вимоги перехідного періоду. Це зазвичай комітети, комісії, агенції або департаменти. Вони звітують безпосередньо перед Радою Міністрів.

У 1991 р. Закон про місцеве самоврядування та місцеве самоврядування зменшив представництво на місцевих рівнях. Згідно з адміністративно-територіальним поділом країни існують два рівні центральних органів - обласний і районний. Область - це адміністративно-територіальна одиниця, яка відповідає за виконання обласної політики, здійснення державного управління на регіональному рівні і узгодження державних та регіональних інтересів. Областями керують обласні губернатори, яким допомагає обласна адміністрація. Район є основною адміністративно-територіальною одиницею країни. Він керується мером та обраними на місцевому рівні радою і адміністрацією. Адміністрації, з правами самоврядування, знаходяться на рівні муніципалітетів, які є найменшими адміністративно-територіальними одиницями. Зараз Болгарія має дев'ять областей, 279 районів (*общин*) і 4032 муніципалітети (*кметства*) (див. додаток 1, таблиця 2). Кількість службовців, зайнятих у державному і місцевому управлінні, розподілених по дев'яти областях, включаючи судові органи влади, вказана у додатку 1, таблиці 1 (за даними Державного статистичного інституту).

Загальна структура болгарських державних органів така:

Рада Міністрів;

Міністерства, комітети, агенції;

Агенції лінійних міністерств;

Обласні відділення цих агенцій та інші децентралізовані структури лінійних міністерств на обласному, субобласному і місцевому рівнях.

Адміністративна реформа

Перехідний період у країні почався в листопаді 1989 р., і з того часу при владі були п'ять різних урядів. Теперішній уряд було обрано у січні 1995 р.

Процес переходу від централізованого планування до ринкової економіки та від тоталітарної до демократичної держави спричинив такі різкі зміни у державному управлінні:

- Було ліквідовано деякі міністерства та інші центральні установи, такі як органи центрального планування і контролю.

- Деякі міністерства, як, скажімо, Міністерство зовнішньої торгівлі, було спочатку закрито, а потім відновлено.

- Було замінено більше 80 відсотків керівних кадрів, зайнятих в органах центрального управління.

- Стали незалежними Болгарський національний банк, Державний статистичний інститут та деякі інші центральні установи, і зараз вони діють на основі спеціального законодавства.

- Було прийнято нову конституцію та нові законодавчі акти, розроблені для створення правової інфраструктури ринкової економіки і демократичного суспільства.

- На основі нових міністерських функцій з'явилися нові адміністративні структури, наприклад, Державна служба зайнятості, створена для вирішення проблем безробіття з відділеннями на обласному і місцевому рівнях.

Водночас посилилось багато негативних тенденцій:

- Нестабільність державного управління, яка виникла внаслідок непослідовності уряду, необхідно було зменшити шляхом створення неполітизованої, лояльної і ефективної адміністрації. На жаль, в Болгарії немає закону про державних службовців та їхній статус. Останній регламентується трудовим кодексом, одна зі статей якого (стаття Капудалієва) спричинила багато політичних змін і була скасована лише у 1996 р.¹

- Постійні зміни, навіть щодо нових законодавчих актів, збільшили адміністративний бюрократизм.

¹ У статті Капудалієва (стаття 328а трудового кодексу) стверджувалось, що трудовий договір особи, яка займає керівну посаду, може бути розірвано в інтересах компанії. Її було скасовано у 1996 р.; (Урядовий бюлетень, 2-й випуск, 1996 р.)

- Різко впала довіра громадськості до центральних установ.

- Зв'язок між міністерствами був дуже слабкий, і став навіть гіршим внаслідок утворення урядів коаліційного типу і браку професійних кадрів вищих державних службовців.

- Зменшилась якість послуг, які надавались громадськості, внаслідок погіршення дисципліни і постійних змін у формі та змісті послуг.

- Практично не існувало систематичної підготовки державних службовців.

У результаті хаотичного характеру здійснення реформ у державному управлінні кількість працівників, як видно з наведених нижче даних, постійно зростала упродовж 1990-1995 рр. (19 відсотків приросту).

Кількість службовців у центральних і місцевих органах управління

Рік	Загальний штат	Керівний штат
1990	49364	12472
1991	45192	10493
1992	46257	8646
1993	55030	8563
1994	58422	9087

Очевидно, що необхідно обрати новий підхід до адміністративної реформи, який має ґрунтуватись на спільній для всіх органів державного управління стратегії і формуватись згідно з процесом європейської інтеграції.

Стратегія адміністративної реформи під назвою "Нове управління" була ініційована у вересні 1995 р. і прийнята у березні 1996 р. Урядовим комітетом з європейської інтеграції.

Існують сподівання, що реформа сучасного управління вирішить у першу чергу деякі основні питання для досягнен-

ня нової якості системи управління. Серед багатьох наявних проблем і питань наступні було виділено як основні завдання, що їх необхідно виконати у процесі реформи:

1) Децентралізація управління, опанування нових функцій і збільшення ефективності державного управління у виконанні урядових політик, які походять з демократичного законодавства;

2) Робота з кадрами органів державного управління, розвиток професійної неполітичної кар'єри державних службовців у контексті чітких стимулів і процедур відбору, прийняття, просування по службі, соціального забезпечення і пенсій по старості;

3) Орієнтація органів державного управління на загальні для Європейського Союзу стандарти надання послуг фізичним і юридичним особам.

Система підготовки до 1989 р.

Стара система підготовки державних службовців була сильно централізованою, але, на щастя, відділеною від ідеологічної освіти і навчання. Систему професійної підготовки керівників державних підприємств, міністерських чиновників і голів обласних та місцевих органів влади було сформовано наприкінці 60-х років після створення Міністерством праці Центру підвищення кваліфікації керівних кадрів за проектом Програми розвитку ООН, який здійснювався Міжнародною організацією праці з філіями у Варні та Пловдиві. У 1970 р. на базі цієї організації з філіями, які на той час існували майже в усіх 28 областях країни, було засновано Академію суспільних наук і управління. Підготовка з питань управління як господарських, так і державних керівників було організовано Інститутом соціального управління (ІСУ), пізніше Інститутом менеджменту і управління (ІМУ). У 1980 р. постановою № 42 Ради Міністрів було створено систему постійної і безперервної підготовки державних службовців міністерств, обласних органів влади і державних підприємств. Методологічний нагляд здійснювався ІСУ (тепер ІМУ). Інститути і міністерські та окружні навчальні центри

було залучено до цієї системи підготовки. У деяких університетах було відкрито спеціальні відділення для післядипломного підвищення кваліфікації.

Система підготовки після 1989 р.

Стару систему було повністю демонтовано у 1990 р. У 1992 р. центральний інститут ІМДУ було перетворено на Центр управління, який було закрито наприкінці 1994 р.

З початку 1996 р. стала розвиватись нова система Центрів підготовки державних службовців (ЦПДС). Її метою була організація підготовки на основі системи навчання викладачів. Ця система використовує всі переваги наявного централізованого навчального потенціалу і зорієнтована на завдання адміністративної реформи і європейської інтеграції.

Цей потенціал підготовки розподілено в таких установах:

- *Університети.* В 1995-96 навчальному році було 24 університети. Чотирнадцять з них мають факультети права; кілька з яких мають програми з державного управління. Лише два університети мають відділення з державного управління (див. додаток 2, таблиця 1).

- *Коледжі.* Існує 15 коледжів, п'ять з них спеціалізуються на менеджменті і управлінні.

- *Приватні компанії.* Багато з них пропонують консультації і підготовку з питань менеджменту і управління, обліку і фінансів. Зараз у Державній службі зайнятості (ДСЗ) зареєстровано більше 150 компаній, які організують курси для безробітних. Ці компанії пропонують також курси для державних установ.

Увесь цей навчальний потенціал використовується хаотично, він не може задовольнити невідкладні потреби підготовки державних службовців.

Система безперервної підготовки державних службовців

Нова система підготовки державних службовців планується на основі стратегії адміністративної реформи в Болгарії, яку було прийнято Урядовим комітетом з європейської

інтеграції. Готується спеціальна постанова уряду стосовно нової системи підготовки. Постановою буде створено Постійну систему підготовки державних службовців (ПСПДС), головні принципи якої буде включено до Закону про державну службу, який зараз сам є об'єктом суспільного обговорення. Система почне діяти у 1997 р. з прийняттям нового бюджету і нової Програми PHARE для підтримки адміністративної реформи.

Передбачається, що підготовка державних службовців стане обов'язком генеральних секретарів міністерств. За новим Законом про державну службу ця посада буде найвищою серед неполітичного управлінського персоналу. Для здійснення керівництва і контролю при Раді Міністрів необхідно створити Державний центр підготовки державних службовців (ДЦПДС). При лінійних міністерствах будуть відкриті Центри підготовки державних службовців (ЦПДС). Інші кадри установ центральних органів управління будуть проходити підготовку у центрі Міністерства праці або у ДЦПДС.

2. Цілі підготовки

Основними завданнями системи підготовки, що існувала до кінця 1995 р., були такі:

- Навчати наявний і недавно набраний персонал застосуванню нового законодавства і організаційних функцій.
- Надавати базові знання з інформаційних технологій.
- Надавати можливість вивчити іноземну мову.

Лише кілька семінарів, проведених головним чином закордонними організаціями, було спрямовано на перспективніші цілі, ніж зазначені вище.

Головними завданнями нової постійної системи підготовки державних службовців, створеної з метою виконання адміністративної реформи, є:

- Набуття державними службовцями професійних знань і умінь для ефективної діяльності в умовах демократичного суспільства і ринкової економіки.

- Розвиток здатності до формування і оцінки політики та лояльного виконання політики уряду.
- Вдосконалення орієнтованих на споживача громадських послуг за дотримання стандартів якості послуг.
- Ознайомлення з управлінськими знаннями і вміннями у сфері інноваційних процесів з використанням інформаційних технологій і орієнтованих на ринок методів.
- Підготовка до європейської інтеграції через поглиблення розуміння адміністративної системи Європейського Союзу і розвиток навичок міжнародного спілкування, включаючи подолання мовних бар'єрів.

3. Правові рамки

Разом зі скасуванням у 1990 р. постанови № 42 (1980 р.) припинила існування правова основа підготовки державних службовців.

Нові правові рамки ґрунтуються на Законі про державних службовців і урядовій постанові про систему підготовки державних службовців, які набудуть чинності у 1997 році.

4. Фінансування

Протягом останніх п'яти років підготовка фінансувалась в основному із закордонних ресурсів, запропонованих:

- Програмою PHARE;
- Фондом нау-хау;
- Іншими фондами закордонних організацій;
- Двосторонніми угодами з європейськими країнами;
- Заходами SIGMA тощо.

Оцінки, основані на окремих доповідях до семінарів, навчальних поїздках і короткотривалих курсах, організованих деякими міністерствами, свідчать, що протягом останніх трьох років щорічна сума грошей, використаних безпосередньо на цілі підготовки, не перевищує 100 тисяч доларів

США. У 1997 р. очікується, що Програма PHARE виділить на підготовку більше ніж 500 тисяч доларів США.

До сьогодні державні бюджетні фонди використовувались в основному для організації курсів комп'ютерної грамотності і курсів іноземної мови. У новому бюджеті передбачено асигнування спеціальних фондів для діяльності навчальних центрів.

Система підготовки безробітних, основана на спеціальному позабюджетному фонді соціальної допомоги, є зараз єдиною системою, яка має чіткі правила використання фондівих ресурсів, але ці ресурси використовуються головним чином для підготовки людей до роботи у приватному секторі.

5. Навчальні заклади і правовий статус

Міністерства та інші органи центрального уряду не мають на сьогодні спеціалізованих центрів для підготовки державних службовців. Існуючі можливості для підготовки використовуються для інших цілей або для проведення семінарів, які зазвичай організуються закордонними установами.

Основними постачальниками підготовки є університети. Нещодавно було прийнято новий закон про вищу освіту, який буде запроваджено з початку нового 1996-97 навчального року. Новий закон узгоджено з європейським освітніми стандартами, а в наших університетах вже прийнято ступені бакалавра і магістра. Легалізовано недержавні університети і коледжі. Схвалено універсальну процедуру акредитації університетів. Усі університети можуть на свій розсуд розробляти спеціальності, але узгоджуючи їх з державною термінологією спеціальностей. Програми державного управління з'являються у нових списках спеціальностей університетів у Софії, Варні, Благоевграді і Слівені (див. додаток 2, таблиці 1 і 2). Більшість університетів не є державними. Цей парадокс свідчить про дуже складний процес

адаптації державних університетів до нової ситуації. Приватні коледжі у Варні, Софії, Благоевграді і Слівені також мають програми з державного управління.

Діяльність усіх цих навчальних закладів у сфері короткотривалої підготовки з питань державного управління дуже обмежена внаслідок відсутності організованої системи підготовки міністерських службовців. Деякі університети відкривають інститути післядипломної освіти, орієнтовані на курси середньої тривалості від 1 до 18 місяців. Вони дають сертифікати про кваліфікацію або перекваліфікацію (18 місячний курс), а деякі курси орієнтовані на такі специфічні групи державних службовців, як бухгалтери, робітники соціальної сфери тощо. Найбільшу активність проявляє Інститут післядипломної освіти при Університеті державної і світової економіки у Софії (див. додаток 3).

Між міністерствами і цими типами навчальних закладів не має зв'язку. При Міністерстві внутрішніх справ діє спеціальна школа, у якій поєднується спеціалізована довготривала освіта терміном до чотирьох років з короткотривалими курсами. Після закінчення цієї навчальної програми видається диплом університетського зразка або спеціальні сертифікати про короткотривалу освіту. Усі програми цієї школи повинні бути затверджені Міністерством освіти. Освіта і отримана в її результаті кваліфікація оплачується Міністерством внутрішніх справ.

Схожа система для медичних працівників і вчителів існує у Міністерстві охорони здоров'я і Міністерстві освіти, науки і технології, де інститути підвищення кваліфікації відповідно лікарів і вчителів надають кваліфікацію, необхідну для просування по службі або для прийняття на нові спеціальності. Курси для керівників зі сфер охорони здоров'я і освіти організуються дуже рідко і головним чином за ініціативою закордонних консультаційних груп.

Деякі міністерства організують курси для свого штату, запрошуючи лекторів з інститутів власної системи або з числа незалежних консультантів. Звичайно, рідким прикладом такого типу є курс стратегічного управління для вищих

державних службовців, організований Міністерством освіти, науки і технології. Його розроблено для всього адміністративного персоналу, зайнятого в управлінні центрального апарату міністерства (див. додаток 3).

Приватні консультаційні фірми найбільш активні в організації короткотривалих кваліфікаційних курсів. Вони не організовують довготривалі курси через пов'язаний з цим фінансовий ризик, коли курси тривають більше одного року. Приватні коледжі пропонують проміжну форму такого типу освіти і підготовки і зазвичай спільно створюються приватною фірмою і закладом університетського типу.

Ліцензування приватних консультаційних фірм необхідне для їхньої участі у конкурсах на проведення курсів, які організовуються службами праці під наглядом Державної служби зайнятості. Ці курси є частиною системи орієнтації і підготовки тимчасово безробітних людей на час пошуку нової роботи. Найбільш популярні курси з управління, обліку, комп'ютерної грамотності і малого бізнесу. Деякі з цих курсів є адекватними для державних службовців і пропонуються міністерським працівникам. Перевагою вважається той факт, що у таких випадках не потрібне ліцензування.

У цьому році буде створено нові центри підготовки державних службовців. Ці центри матимуть наступні організаційні пріоритети:

- Підготовка державних службовців з питань адміністративної реформи і європейської інтеграції;
- Всебічна підготовка нових службовців;
- Підготовка керівників для автономних сфер державної служби.

Головними функціями Державного центру підготовки державних службовців будуть такі:

- Вивчення потреб підготовки згідно з тенденціями адміністративної реформи і європейської інтеграції;
- Розробка програм і навчальних матеріалів для коротко- і довготривалих підготовчих курсів;
- Організація спеціальної післядипломної освіти для державних службовців у Болгарії і за кордоном;

- Організація конкурсних тендерів на проведення незалежними університетами і коледжами основної підготовки державних службовців;

- Підготовка інструкторів для всіх програм;

- Організація підготовки інструкторів, які проводять навчання за місцем роботи;

- Пропонування вищим державним посадовим особам коротких курсів і семінарів з сучасних питань адміністративної реформи і європейської інтеграції.

Правові рамки постійної підготовки державних службовців необхідно забезпечити не лише очікуваною урядовою постановою, але, у першу чергу, Законом про державну службу, який має бути прийнято до кінця 1996 р. Він забезпечить права і обов'язки у сфері підготовки державних службовців і пов'яже підготовку з просуванням по службі. Затримку у створенні нової системи підготовки викликано головним чином фінансовими проблемами, які можуть бути розв'язані з прийняттям нового бюджету. В усіх міністерствах будуть виділені спеціальні фонди для постійної підготовки державних службовців. Незважаючи на це, закордонні донори будуть основним джерелом фінансування.

Розвиток навчальних закладів буде стимулюватись на основі вільної і відкритої конкуренції між університетами, державними і приватними установами і консультаційними компаніями. Буде застосовано таку ж систему конкурсного тендеру, яка діє для підготовки безробітних.

6. Викладацький склад

На сьогодні в Болгарії не проводиться систематична підготовка інструкторів. Підготовленість інструкторів є їхнім власним обов'язком.

Існують дві групи інструкторів:

- Офіційно визнані професійні лектори зі званням професора або доцента (останнє звання надається спеціальною Центральною акредитаційною комісією);

- Консультанти та інші непрофесійні лектори.

Ця різниця є суттєвою при визначенні у договорі суми гонорару за лекції. Практики - головним чином державні службовці з університетською освітою - часто запрошуються як лектори і у багатьох випадках вони високо цінуються.

Жодна спеціальна організація не проводить попередньої підготовки інструкторів навіть для специфічних курсів. Водночас для проведення деяких специфічних курсів, таких як зі сфери приватизації (визначення вартості, облік тощо), необхідна спеціальна ліцензія.

На практиці усі заклади, які організують курси, залучені головним чином до планування курсів. Нагляд є завданням навчальної групи. Оцінка якості підготовки здійснюється шляхом використання анкетного методу. Це робиться навіть у сфері післядипломної університетської освіти.

Постійна система підготовки державних службовців (ПСПДС) буде зосереджуватись на визначенні потреб, розробці програм, плануванні навчальних заходів і підготовці інструкторів. Систему ліцензування інструкторів буде застосовано і пов'язано з підготовкою до інструкторської діяльності.

Головним пріоритетом ПСПДС є підготовка з питань європейського об'єднання. Для масової підготовки управлінського персоналу з європейських питань буде розроблено спеціальні програми для різних курсів, які даватимуть загальну інформацію про Європейський Союз, уміння вести переговори і мовну освіту.

Для задоволення потреб підготовки буде використано всі форми підготовки.

7. Визначення потреб і зміст підготовки

У Болгарії не існує системи визначення потреб підготовки. Оцінка потреб ґрунтується на загальних рекомендаціях, зроблених головами адміністративних одиниць і на

пропозиціях навчальних закладів та закордонних консультантів.

У випадку з семінарами, організованими закордонними донорами, процедура зазвичай включає в себе попереднє обговорення з головою окремої адміністративної одиниці для відбору найбільш відповідних лекцій зі списку тем, запропонованого донорською організацією.

Звичною практикою Міністерства закордонних справ стала підготовка персоналу в зарубіжних країнах за програмами, що фінансуються зарубіжними організаціями.

В основному комп'ютерні курси і курси іноземної мови визнаються як найбільш потрібні у міністерствах, тому вони пропонуються частіше усього.

На сьогодні розклад програм університетів і коледжів розробляється головним чином як еkleктичне поєднання закордонних програм. Прикладом є програма університету у Слівені (див. додаток 2, таблиця 2).

Не усвідомлюється потреба розробки специфічної програми для осіб, які посідають керівні посади, яким необхідно давати більше економічних, прикладних або юридичних знань і підготовки.

Нова система постійної підготовки державних службовців створює три типи програм:

- Попередня підготовка, спрямована на задоволення критеріїв, що використовуються у процесі відбору на специфічні види робіт;
- Підвищення кваліфікації для більшої ефективності і новаторства;
- Підготовка з питань інтеграції ЄС, включаючи вміння вести переговори.

Остання з цих програм може бути відкрита для громадськості з метою стимуляції сприятливої суспільної думки і швидкої адаптації до нового європейського середовища. Ця підготовча діяльність потребує дуже доброї організації і солідних фондів.

8. Цільові групи

Брак планування підготовки державних службовців створює за відсутністю інших заходів цільові групи двох типів:

- Добровільна участь у курсах, організованих адміністративними одиницями для власних працівників. Це стосується всіх внутрішніх курсів вивчення іноземної мови і комп'ютерної підготовки.

- Участь у курсах, організованих спільно з закордонними спонсорами, ґрунтується на оцінці посади, яку обіймає службовець, та її відповідності обговорюваним проблемам. На практиці це стосується усіх курсів, організованих іноземцями.

Цільова підготовка запроваджується згідно з новим Законом про державну службу і Системою постійної освіти і підготовки державних службовців (СПОПДС).

При цьому основні цільові групи складають:

- Кандидати на посади у державній службі;
- Адміністративний персонал державних міністерств і організацій;
- Керівники різних адміністративних одиниць;
- Члени різних соціальних груп, які мають потребу у кращому розумінні нової ролі державної влади в умовах демократичного суспільства і ринкової економіки.

Для задоволення реальних потреб освіти і підготовки цих цільових груп будуть застосовуватись різні підходи і форми підготовки.

9. Форми підготовки

Початкова підготовка пропонується лише тим службовцям, які займаються в нових органах управління фінансовим контролем і збором податків. Це короткотривалі курси для ознайомлення з новим законодавством, прийнятим у 1995 р. Подібні курси буде організовано для штату новоствореної Державної ревізійної палати.

Підготовка, організована закордонними донорами, найчастіше має форму семінарів, навчальних поїздок або відвідувань. У державному управлінні вже не практикується організація довготривалих індивідуальних програм і оплачених річних відпусток. Найчастіше проводяться консультації, поєднані з підготовкою, які пропонуються головним чином закордонними консультантами у рамках різних програм PHARE.

Нова система пропонує різні форми навчання і підготовки не лише для адміністративного персоналу, але також для забезпечення соціального середовища, необхідного для сучасного державного функціонування.

Нижче наводиться перелік типів курсів, які пропонуються у кожній категорії:

Загальна освіта

- Навчальні курси початкової і середньої школи, які надають інформацію про державу, її функції і громадські послуги громадянам і фірмам;
- Програми коледжів і університетів з державного управління;
- Відкрита освіта, яка включає публічні семінари і лекції, "радіоуніверситети", телевізійні програми тощо, спрямовані на широкий загал і націлені на поглиблення усвідомлення функцій сучасної демократичної держави у соціально орієнтованому ринковому середовищі.

Попередня підготовка

- Спеціалізовані курси для кандидатів на роботу у державній службі;
- Доекзаменаційні загальні курси для претендентів на посади у державній службі з метою створення рівних можливостей для всіх кандидатів.

Підвищення кваліфікації

- Нове професійне навчання новачків у державній службі, яке проводиться спеціалізованими інструкторами;

- Кваліфікаційні курси для більшої ефективності, запровадження нових методів і підвищення по службовій ієрархії;
- Курси перекваліфікації для можливостей нової роботи у корпусах державної служби;
- Спеціалізована підготовка з питань управління для керівників з різних посад, поєднана з введенням у державне управління нових методів менеджменту.

Підготовка до європейської інтеграції

- Загальні ознайомлювальні курси про європейські установи і положення;
- Підготовка для здобуття вмінь вести переговори;
- Зарубіжні поїздки для вивчення закордонного досвіду.

10. Розробка програм підготовки

Затвердження програм підготовки базується на різних системах залежно від навчального закладу і способу організації курсів. В освітній системі коледжів і університетів програми з усіх дисциплін, включаючи післядипломні курси для працюючих державних службовців, затверджуються спеціалізованими радами факультетів і коледжів. Підготовчі курси, організовані Радою Міністрів і міністерствами (навіть якщо вони проводяться зовнішніми університетськими лекторами, консультантами тощо), затверджуються відповідним колективним органом після оцінки спеціалізованих експертних рад. Незалежні приватні фірми організують власні курси, програми яких не проходять формальне затвердження спеціалізованих рад.

11. Оцінка

Оцінка навчальних заходів за відсутності системи підготовки може ґрунтуватись лише на думках їхніх учасників. Це стосується усіх семінарів, які отримують державне і закордонне фінансування.

Оцінка ґрунтується на більш-менш стандартних анкетах, які розповсюджуються під час останнього семінарського заняття. Зібрані дані використовуються для інформування організаторів про те, яка з груп викладачів отримала найбільш схвальні відгуки. У ситуації, коли регулярна підготовка не проводиться, ця інформація практично непотрібна.

Законом про вищу освіту було засновано нову акредитаційну комісію для коледжів і університетів. Вона буде здійснювати оцінку якості навчальних процесів у коледжах і університетах, включаючи освіту у сфері державного управління.

Нова постійна система підготовки державних службовців не передбачає запровадження спеціальної системи оцінки заходів у галузі підвищення кваліфікації.

12. Визначення проблем у підготовці

Основні проблеми у підготовці державних службовців походять від недостатнього усвідомлення нової ролі державної влади у демократичному суспільстві і соціальноорієнтованій ринковій економіці. Усе ще немає глибокого громадського розуміння професійного, орієнтованого на кар'єру державного управління. У високо-політизованому соціальному середовищі створення професійного управління з постійною професійною підготовкою є дуже складним завданням. Дуже важливо також запровадити адекватну систему підготовки для надання державному управлінню можливості забезпечити:

- прозорість - через використання сучасної інформаційної технології, яка дає змогу мати безпосередній доступ до будь-якого рівня ієрархічної структури і одержувати інформацію про правові обов'язки і реальні заходи;

- підзвітність - через організацію системи контролю як комбінації належного контролю менеджменту, внутрішнього контролю і зовнішнього контролю з боку Державної

аудиторської служби та через звітування про результати парламентів і громадськості;

- стандарти громадських послуг, які будуть критерієм оцінки якості з боку суспільства;

- процедури вироблення політик - через залучення відповідних адміністративних структурних одиниць для створення в органах управління чіткого обов'язку формулювати і запроваджувати політику.

Лише фундаментальні зміни функцій і організації державного управління можуть зробити підготовку ефективною і продуктивною, так само, як належним чином розробленою і організованою.

ДОДАТОК 1

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ПОДІЛ ЦЕНТРАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

*Таблиця 1. Середня кількість службовців
у державному управлінні (1990-1995 рр.)*

Область	1990	1991	1992	1993	1994	1995 близько 31 грудня
1	2	3	3	4	5	6
<i>Місто Софія</i>	12880	11564	14194	13650	15215	14521
Центральне державне управління	10219	9127	12109	11542	13074	12470
Місцеве самоврядування	2661	2437	2085	2108	2141	2051
<i>Бургаська</i>	4030	3947	3492	4671	4875	5425
Центральне державне управління	1346	1658	1430	2543	2687	3053
Місцеве самоврядування	2684	2316	2062	2128	2188	2372
<i>Варненська</i>	4299	4086	3802	4973	5282	5868
Центральне державне управління	1370	1547	1585	2693	3000	3239
Місцеве самоврядування	2929	2512	2217	2280	2282	2629
<i>Ловецька</i>	5294	5441	4800	6431	6609	6833
Центральне державне управління	1741	2261	1972	3525	3681	3666
Місцеве самоврядування	3553	3180	2828	2906	2928	3167
<i>Середньогорська</i>	3544	3789	3215	4331	4516	4954
Центральне державне управління	1111	1551	1238	2266	2421	2608
Місцеве самоврядування	2433	2238	1977	2065	2104	2346
<i>Пловдивська</i>	5300	4987	4356	5966	6100	6876
Центральне державне управління	1505	1830	1520	3051	3072	3395

Закінчення таблиці 1

1	2	3	4	5	6	7
Місцеве самоврядування	3795	3157	2836	2915	3028	3481
<i>Русецька</i>	4066	3869	3673	4247	4363	4773
Центральне державне управління	1277	1355	1536	2030	2090	2239
Місцеве самоврядування	2789	2514	2137	2217	2273	2534
<i>Софійська область</i>	5287	4731	4705	5733	5834	7432
Центральне державне управління	1466	1470	1626	2440	2531	3578
Місцеве самоврядування	3821	3261	3079	3293	3303	3854
<i>Хасковська</i>	4664	4572	4009	5028	5628	6071
Центральне державне управління	1318	1601	1458	2390	2720	3016
Місцеве самоврядування	3346	2971	2551	2638	2908	3055
УСЬОГО	49364	47013	46246	55030	58422	62753
Центральне державне управління	21353	22427	24474	32480	35267	37264
Місцеве самоврядування	28011	24568	21772	22550	23155	25489

Таблиця 2. Райони і муніципалітети

Області	Кількість районів	Кількість муніципалітетів
Місто Софія	25	54
Бургаська	21	440
Варненська	30	478
Ловецька	32	450
Середньогорська	33	396
Пловдивська	34	441
Русецька	27	436
Софійська область	50	685
Хасковська	27	652
УСЬОГО	279	4032

ДОДАТОК 2

ЧИННІ ПРОГРАМИ ПІДГОТОВКИ БОЛГАРСЬКИХ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Таблиця 1. Аспірантські програми

Університет	Зараз зараховано	Кількість випускників
Новий болгарський університет у Софії Відділення державного управління	8	3 випускники щорічно; усього 3 випускники.
Університет державної і світової економіки у Софії Інститут післядипломної освіти Програма з державного управління і міжнародного права	178	Перша група зі 100 чол. завер- шить навчання у лютому 1997 р.
Університет державної і світової економіки Інститут післядипломної освіти Програма з управління і керівниц- тва кадрами	500	100 випускників щорічно
Слівенський філіал Варненського технічного університету Відділення державного управління	20	Випускників ще нема; перша група завершить навчання у 1997 р.
Варненський вільний університет Факультет управління, політології і міжнародних відносин Програма з управління	800	Перша група (52 студенти) завершить нав- чання у червні 1996 р.

**Таблиця 2. Програми для студентів і слухачів
дворічних курсів коледжу**

Університет	Зараз зараховано	Кількість випускників
Новий болгарський університет Відділення державного управління Чотирирічна бакалаврська програма, відкрита у 1994 р.	142	50 щорічно; випускників ще нема
Слов'янський університет Відділення управління Програма з адміністративного управління Чотирирічна бакалаврська програма, відкрита у 1995 р.	30	Випускників ще нема
Благодєвградський університет Юридичний факультет Програма з державного і ділового управління Чотирирічна бакалаврська програма з державного управління, відкрита у 1993 р.	216 студентів стаціонарного відділення 502 студенти заочного відділення	Випускників ще нема Випускників ще нема
Слівенський філіал Варненського технічного університету Програма з державного управління Чотирирічна бакалаврська програма, відкрита у 1993 р.	430	Випускників ще нема
Варненський коледж державного і ділового управління Програма державного управління Дворічна програма, відкрита у 1991 р.	180 студентів стаціонару 200 студентів- заочників	120 випускни- ків щорічно

ДОДАТОК 3

УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ І СВІТОВОЇ ЕКОНОМІКИ: ІНСТИТУТ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ

1. ПРОГРАМА З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Модуль I:

1. Ринкова економіка
2. Світова економіка і міжнародні економічні зв'язки
3. Конституційне право
4. Адміністративне право
5. Управління комерційними підприємствами

Модуль II:

1. Маркетинг
2. Облік у сфері бізнесу
3. Фінансове право
4. Трудове право
5. Міжнародна економічна політика

Модуль III:

1. Болгарія і європейське співробітництво
2. Міжнародні зв'язки і міжнародні організації
3. Міжнародні валютно-фінансові відносини і методи міжнародних розрахунків
4. Зовнішні економічні операції
5. Цивільне і торгове право

Модуль IV:

1. Організація тендерів на інвестиційні проекти
2. Міжнародне право
3. Міжнародний арбітраж
4. Дипломатичний протокол
5. Зв'язки з громадськістю і реклама

2. ПРОГРАМА КУРСУ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДЛЯ ВИЩИХ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У МІНІСТЕРСТВІ ОСВІТИ

(Чотиримісячний курс)

Модуль I:

Розробка стратегій управління

Лекції і обговорення:

- сучасних знань у галузі управління, необхідності стратегічного підходу до діяльності державних службовців, міжнародного досвіду у сфері підготовки державних службовців;
- формулювання стратегії і прийняття рішень.

Модуль II:

Процес прийняття рішень

Лекції і обговорення:

- специфічності рішення як інструменту управління; характеристик рішення і його наслідків у сфері освіти, кількісних і якісних аспектів рішення;
- ситуативних прикладів;
- аналіз етапів прийняття рішення; помилок, які виникають у процесі прийняття рішення; рішень і удосконалення системи управління.

Модуль III:

Управління кадрами

Лекції і обговорення:

- управління людськими ресурсами - обсягу і завдань; ефективності людського потенціалу;
- мотивації і стимуляції;
- відбору, набору, підготовки, оцінки роботи, оплати і розвитку кадрів.

Модуль IV:

Організація роботи

Лекції і обговорення:

- характеристик роботи вищих державних службовців; управління часом; ефективної організації роботи з документами;
- роботи з підлеглими; делегування прав і обов'язків; спілкування.

**ПІДГОТОВКА У ЧЕСЬКІЙ
РЕСПУБЛІЦІ**

(на квітень 1996 р.)

1. Вступ

Як суверенна держава Чеська Республіка виникла 1 січня 1993 р., після того як Чехословацька Федеративна Республіка припинила своє існування і поділилася на дві незалежні держави, Чеську Республіку і Словацьку Республіку.

Того ж дня набула чинності конституція Чеської Республіки, яка характеризує країну як суверенну, унітарну і демократичну державу, основу на верховенстві закону і на повазі прав і свобод людей. Державна влада здійснюється засобами відповідних законодавчих, виконавчих і судових органів. Законодавча влада належить парламенту, який складається з двох палат: палати депутатів (200 депутатів, обраних на чотири роки) і сенату (81 сенатор, обраний на шість років). Перші вибори до сенату відбудуться у листопаді 1996 р. Главою держави є Президент республіки, який обирається парламентом на п'ять років. Верховна виконавча влада належить урядові, який підзвітний парламенту. Судова влада здійснюється незалежними судами, які включають у себе Конституційний суд, Верховний суд, суди вищої категорії, обласні та районні суди. Судова система доповнюється Вищим адміністративним судом, який, проте, ще не утворено.

Територія Чеської Республіки займає 78864 км², а її населення становить 10 млн 336 тис. чол. Більшість населення - чехи, морави і сілезці; значних за кількістю меншин не існує, внаслідок чого у національному плані держава може розглядатись як однорідна.

Система державного управління включає в себе центральне і місцеве державне управління. Наступні цифри дають уяву про розміри системи: а) у 16 міністерствах і семи інших органах центрального управління працює 8451 чол.; б) у деконцентрованих органах державного управління певних міністерств та інших органах центрального управління, таких як служби праці, фінансові, шкільні, ветеринарні служби тощо, які функціонують в районах і областях як органи особливої компетенції, працює 114798 чол.; в) в ра-

йонних органах як органах державного управління загальної компетенції працює 15859 чол. Ці дані стосуються 1995 р., і всього налічується 139108 працівників.

До вищенаведених даних не включено штат різних бюджетних організацій, які працюють у межах міністерств, але не здійснюють державного управління. Їхній штат включає у себе вчителів, докторів та інших фахівців, які не спеціалізуються на державному управлінні.

Однак до загальної кількості працівників державного управління необхідно також включити працівників місцевих органів влади, які у якості призначених посадових осіб виконують функції як державного управління, так і місцевого самоуправління, тобто у межах повноважень самоуправління обраних муніципальних рад. Важко встановити загальну кількість цих працівників, тому що вона є компетенцією кожного муніципалітету, і жоден центральний орган державного управління не веде ці підрахунки. Кількість службовців обципнних і муніципальних рад, яка становить близько 42 тис. чол., може бути взята зі статистичних даних.

Кілька цих пояснювальних нотаток наводяться як показники розміру штату, який обслуговує охарактеризована нижче система підготовки. Система підготовки не охоплює увесь державний сектор; вона стосується державного управління у вузькому розумінні цього терміна. Лише таке обмеження дає можливість мати близькі до правдоподібних цифри навіть за відсутності координаційного центру, який міг би надати точні дані.

Система підготовки у державному управлінні до перехідного періоду

Звертаючись до періоду до листопада 1989 р., краще вживати термін “державне управління”, ніж “громадське управління”, тому що у той час не було місцевого самоуправління у демократичному значенні цього терміна. Хоча на місцевому, районному і обласному рівнях існували виборні органи (так звані державні комітети), вони були виборними органами радянського типу, які контролювались з єдиного

політичного центру. Усі заходи здійснювались як заходи державного управління. Більше того, у той час не було незалежної Чеської Республіки. Існувала Чехословацька Соціалістична Республіка, і лише з 1968 р. - федеративна держава, яка складалась із двох республік.

У 1976 р. до федеративного державного управління було введено систему підготовки кадрів, яка називалась "Всебічна система освіти і подальшої підготовки працівників державного управління", експериментально перевірена у 23 вибраних органах державного управління та у двох обласних державних комітетах упродовж двох наступних років. Після оцінки цієї експериментальної фази систему було поступово поширено на більшість міністерств та інших центральних органів державного управління федерації, на обидві національні республіки і всі обласні державні комітети.

Координаційним, методологічним і консультаційним центром підготовки і запровадження цієї системи був Інститут державного управління, який виконував ці функції до 1989 р. Він складав методологічні інструкції для запровадження системи навчання і підготовки, готував зразкові матеріали для адаптації нових працівників до державного управління і перевіряв робочі кваліфікації наприкінці процесу адаптації. Для посадових осіб, які не мали попередньої практики роботи у державному управлінні або були вперше призначені на керівну посаду, процес адаптації тривав шість місяців (для нових службовців з освітою середнього рівня) або один рік (для нових службовців з освітою вищого рівня). На завершення процесу адаптації працівник проходив співбесіду (так звану кваліфікаційну перевірку) у відповідному центральному органі державного управління. Однак ця співбесіда не була юридично пов'язана з заробітною платою посадової особи або її просуванням по службі.

Система підготовки кадрів функціонувала згідно з планами підготовки, розробленими у той час відділами кадрів у співпраці з навчальними відділами. Навчальні плани ґрунтувались на індивідуальних планах підготовки і подальшого

розвитку кожного службовця і включали доступні форми професійної і, зокрема, політичної підготовки.

Як координаційний центр підготовки службовців центральних органів державного управління, Інститут державного управління розробляв також модельні проекти форм подальшої підготовки і навіть запровадив деякі з них.

Форми підготовки включали в себе:

- підготовчі курси і семінари для нових працівників органів державного управління;
- курси підготовки службовців до роботи на керівних посадах;
- інформативні семінари (або додаткове навчання);
- заочні курси для підготовки упродовж чотирьох семестрів молодих обдарованих службовців до виконання керівних функцій у державному управлінні;
- курси і семінари спеціалізованої підготовки для працівників відділів кадрів і службовців, відповідальних за освіту;
- підготовчі курси і семінари для працівників юридичних відділів.

Більшість підготовчих курсів тривали протягом одного тижня, семінари - від трьох до п'яти днів. Професійна підготовка службовців у межах окремих секторів проводилась самими міністерствами або іншими центральними органами державного управління, головним чином у власних навчальних закладах.

2. Цілі підготовки

Цілі підготовки кадрів державної служби формально не визначені. Внаслідок того, що досі не розроблено спеціального законодавства стосовно державних службовців, відсутня правова основа для існування певної інституції, яка б загалом займалась цією проблемою, тобто для усіх службовців державного управління або їх окремих груп (керівників високого рангу, адміністративних і канцелярських працівників тощо). У системі державного управління Чеської Республіки такої інституції немає.

Після 1990 р. підготовка здійснювалась не систематично, а на ґрунті епізодичного підходу до кожного окремого випадку, коли виникала потреба у цьому. Внаслідок того, що реформу державного управління було розпочато з реформування місцевого самоврядування і місцевого державного управління (тобто з організації самоврядних общин і районних управлінь), перші координовані заходи з підготовки були спрямовані на цей рівень (який вже існував за часів федеративної держави). Ще у 1991 р. Міністерство внутрішніх справ Чеської Республіки видало наказ про спеціальні професійні кваліфікації працівників районних та общинних органів та їхню перевірку (див. наведений нижче розділ "Правові рамки"). Інститут місцевого самоврядування Міністерства внутрішніх справ є організаційним центром не лише для проведення іспитів, але й підготовки, що їм передуює.

На рівні центральних органів державного управління подібна система відсутня. Підготовка службовців з міністерств та інших центральних органів державного управління не скоординована, вона проводиться лінійно у рамках окремих секторів. З 1990 р. ця підготовка зосереджена передусім на запровадженні нових законів. Суттєва перебудова правової системи, яка відбулась у Чеській Республіці після 1989 р., зумовила потребу у підготовці буквально тисяч чиновників (точних даних немає).

Подальша підготовка стосується інформаційної технології. Усі органи державного управління були устатковані комп'ютерами і допоміжним обладнанням. Нова технологія спричинила революцію у роботі з документами, бухгалтерському обліку, кадровій роботі тощо, і зумовила потребу в підготовці тисяч службовців. Ця підготовка триває з появою нового програмного забезпечення і подальших процедур.

Оперативний комп'ютерний зв'язок з різними європейськими структурами та їхніми керівними центрами також вимагає постійної підготовки кадрів. Також пропонуються різні курси іноземних мов, особливо англійської, а також - хоча й меншою мірою - французької і німецької (залежно від окремих потреб можливі й інші мови).

Зараз розробляється система підготовки працівників міністерств та інших центральних органів державного управління з європейських питань. Проект цієї першої горизонтально координованої програми підготовки, розроблений Інститутом законодавства і державного управління Чеської Республіки (ІЗДУ) буде розглядатись не теперішнім, а наступним урядом (після парламентських виборів 31 травня - 1 червня 1996 р.). Можна лише сподіватись, що за ним послідує інші проекти загальної підготовки усіх державних службовців.

3. Правові рамки

Урядова Програмна декларація 1992 року наголосила на необхідності підвищити якість державного управління, його професіоналізм і технічне та інформаційне забезпечення, так само як відновити його громадський престиж. З цією метою уряд розпочав підготовку проекту закону про державних службовців. Більше того, у конституції Чеської Республіки зазначається (стаття 79, пункт 2), що правові стосунки державних службовців у міністерствах та інших органах управління мають бути передбачені законом. Міністерство праці і соціальних питань та ІЗДУ підготували законопроект, але він ще не розглянутий урядом, і не буде ним розглядатись протягом перебування при владі теперішнього керівництва.

Внаслідок цього діяльність державних службовців регулюється єдиним Трудовим кодексом, який визначає додаткові обов'язки (тобто їх коло ширше від основних обов'язків працівників) службовців установ державного управління та інших конкретно визначених органів влади, але не містить жодних положень стосовно навчання і підготовки державних службовців. Трудовий кодекс містить лише певні положення стосовно діючих пільг і матеріального забезпечення службовців, які беруть участь у підготовчих курсах або зовнішньому навчанні, та стосовно певних обов'язків цих службовців.

Спеціальне законодавство з питань підготовки стосується лише службовців районних управлінь, тобто органів державного управління загальної компетенції на рівні району, і обцинних органів, тобто працівників органів обцинного самоуправління, якщо вони здійснюють функції так званого “переданого державного управління”. На основі Закону про районні органи від 1990 року, зі змінами, Міністерство внутрішніх справ видало наказ про спеціальну професійну кваліфікацію працівників районних і обцинних органів та її перевірку (наказ № 260/1991 зі змінами, внесеними наказом № 535/1992). У наказі точно визначено групи службовців районних управлінь і обцинних органів з переданими повноваженнями державного управління, яким необхідно мати спеціальну професійну кваліфікацію для виконання своїх завдань, а також зміст такої кваліфікації, метод її перевірки, її організаційне забезпечення та форми її подальшого підвищення. Зміст професійної кваліфікації є широким і охоплює здійснення функцій державного управління в усіх секторах.

Як зазначалось вище, Інститут місцевого самоврядування Міністерства внутрішніх справ є центральною установою для організації іспитів та попередньої до цих іспитів підготовки відповідних працівників. Згадані у наказі працівники не можуть виконувати свою роботу без сертифікату про професійну кваліфікацію. Крім того, Інститут організує додаткові “інформаційні” курси для тих, хто вже отримав цей сертифікат. Відповідний районний або обцинний орган може запропонувати своєму працівнику пройти ще одну перевірку, якщо у законодавстві стосовно відповідної сфери державного управління відбулися значні зміни.

4. Фінансування

У бюджетах більшості міністерств і інших центральних органів державного управління передбачено статті запланованих витрат на підготовку працівників. Ці фонди фінансу-

ються за двома статтями. Перша стаття покриває витрати, пов'язані з інститутом підготовки службовців відповідного міністерства або іншого центрального органу державного управління і можливі витрати, пов'язані з діяльністю навчальних центрів, якщо вони існують. Друга стаття може охоплювати витрати на підготовку працівників, якщо центральний орган або установа не мають власного навчального закладу і запрошують зовнішніх викладачів. Фінансування централізовано, а бюджетні статті на підготовку в окремих міністерствах визначаються Міністерством фінансів.

Навчальні заклади фінансуються за рахунок бюджетних коштів повністю або частково. У першому випадку відповідний орган державного управління щорічно виділяє цим закладам їхній власний бюджет у рамках відповідної статті бюджету. У другому випадку орган державного управління робить певні щорічні внески на їхні витрати. Ми не маємо даних стосовно процентного відношення витрат на підготовку до загального кошторису витрат. Однак, звичайно, вони не однакові в усіх органах державного управління.

Учасники підготовчих курсів, як правило, не роблять внесків на покриття витрат власної підготовки.

Неможливо навести точні дані стосовно закордонної допомоги у сфері підготовки державних службовців через відсутність відповідних скоординованих записів. Не краща ситуація і щодо Програми PHARE. Це пояснюється принаймні двома причинами: по-перше, розколом федерації на дві частини; по-друге, системою планування, засобами якої підготовка державних службовців може бути включена головним чином до програми GТАF. За програмою GТАF I (1991-1995 рр.) загальна сума асигнувань складала 12763415 екю, з яких 1403407 екю було виділено на підготовку працівників органів місцевого самоврядування (як посадових, так і обраних). За програмою GТАF II (1992-1995 рр.) загальна сума асигнувань складає 16092034 екю, з яких 799719 екю виділено на підготовку державних службовців. У рамках програми GТАF III - Європейська угода 1994-1996 рр., за-

гальна сума складає 4790000 екю, з яких 500000 екю виділено на підготовку з європейських питань. Нещодавно започаткована GТAF IV (1995-1996 рр.) має загальну суму 9000000 екю, з яких 450000 екю асигновано, а 36700 екю виділено на підготовку.

5. Навчальні заклади і правовий статус

Деякі міністерства досі мають власні навчальні заклади, засновані до 1989 р., які широко використовуються для цілей підготовки. Влітку та взимку вони також використовуються для відпочинку міністерських службовців. Ці заклади є суб'єктом державного права, вони фінансуються через спеціальну статтю державного бюджету у рамках відповідного міністерства, якщо вони знаходяться на повному фінансуванні (див. попередній розділ "Фінансування"). Якщо ж вони лише частково фінансуються за рахунок бюджету, то отримують з державного бюджету тільки внесок на їхні витрати і організують власні заходи по збору коштів для покриття решти своїх витрат (див. додаток 1). У міністерствах цими закладами зазвичай керують відділи кадрів або навчальні відділи, якщо такі існують в організаційній структурі окремих міністерств (у деяких випадках вони входять до складу відділів кадрів).

Спеціальної школи післядипломної освіти у сфері державного управління не існує. Проте деякі університети відкрили факультети, пов'язані з державним управлінням, або на деяких факультетах було відкрито відділення або інститути, пов'язані з державним управлінням (див. додаток 2).

Починаючи з 1990 р. було відкрито десятки, можливо сотні різних навчальних закладів, які в основному є суб'єктами приватного права. Стосовно їх не існує точних даних. Якщо вони хочуть видавати визнані державою освітні сертифікати, то повинні пройти акредитацію Міністерства освіти. Однак подібні заклади орієнтуються головним чином на при-

ватний діловий сектор, і надають, в основному, підготовку у сфері управління підприємницькою діяльністю. Вони також займаються підготовкою службовців банків та інших установ - суб'єктів державного права, які не розглядаються у цій доповіді.

Державний фонд навчання, заснований у 1994 р., не здійснює підготовку державних службовців.

6. Викладацький склад

Інструктори працюють як повний, так і неповний робочий тиждень. Вони не мають статусу державних службовців, тому що у Чеській Республіці цей статус досі не кодифіковано (див. розділ 3 "Правові рамки"). Більшість інструкторів працюють у навчальних і підготовчих закладах як зовнішні спеціалісти на контрактній основі. Педагогічні працівники, зайняті у цих закладах, складають меншість. До штату зовнішніх експертів входять не тільки науковці і практики, головним чином з міністерств та інших органів державного управління, але й приватні консультанти. Заклади користуються також послугами приватних навчальних фірм, хоча обмеженою мірою. Точних зведених даних стосовно всієї Чеської Республіки не існує, але деяку конкретну інформацію наведено у додатку 1. Заробітна платня викладацького штату у державному секторі програє у порівнянні з оплатою у приватному секторі. Кваліфікація викладацького складу в цілому задовільна. Незважаючи на це, виникла проблема дефіциту кваліфікованих зовнішніх інструкторів, особливо практиків з міністерств, тому що вони практично не мають часу на роботу як зовнішні викладачі. Якщо вони мають вільний час, то віддають перевагу роботі у приватній фірмі, де оплата їхньої праці набагато вища.

Різниця в оплаті праці державних службовців та інших зовнішніх інструкторів у міністерських навчальних та підготовчих закладах немає. Оплачується праця всіх зовнішніх інструкторів. Більшість закладів, перелічених у додатку 1,

повідомили, що вони платять зовнішнім інструкторам 110-180 чеських крон (чистий дохід) за одну годину. Лише заклади Міністерства фінансів платять більшу суму: 200-500 чеських крон (нарахованих) за годину.

Законодавство не забороняє державним службовцям читати лекції (як у навчальних закладах державної служби, так і в приватних закладах), однак той факт, що усі повинні бути присутніми на службі упродовж звичайних робочих годин означає, що державний службовець повинен клопотати про дозвіл, якщо ця викладацька діяльність виконується не під час вихідних, а в робочі дні, як це власне і буває. На практиці існують відмінності, пов'язані з ситуацією в окремих міністерствах або інших органах державного управління. Там, де бракує працівників, дозвіл не надається. У такому випадку працівник може попросити надати йому оплачувану відпустку на один день (або півдня) або неоплачений вихідний.

У постанові Федерального міністерства фінансів № 18/1991, "Про інші заходи спільного інтересу" є пункт стосовно розміру робочої оплачуваної відпустки. Вона може надаватись працівникам (включаючи державних службовців) для читання лекцій, проведення занять та іспитів на 12 робочих днів на рік максимум, якщо з боку організації немає серйозних виробничих причин не дати на це дозвіл.

У підсумку зазначимо, що державні службовці не мають великої мотивації читати лекції у навчальних закладах державної служби у порівнянні з лекційною діяльністю у приватних закладах, де гонорари нараховуються на контрактній основі і де вони зазвичай у кілька разів вищі (4 тис. - 5 тис. чеських крон за двогодинну лекцію). Однак проблема пов'язана не лише з оплатою лекцій державних службовців, а й з можливістю займатися лекційною діяльністю в робочий час.

7. Визначення потреб і зміст підготовки

Після 1990 р. країна отримала численні пропозиції щодо закордонної допомоги державному управлінню та його реформування, які зазвичай включали в себе допомогу у сфері надання консультацій і підготовки. Кожна фірма або навчальний заклад пропонували те, чим вони на той час займались. Більшість з них пропонували підготовку керівників державного управління. Багато цих пропозицій було прийнято, однак даних про це не існує. Зважаючи на відсутність загальних даних, немає можливості їх оцінити.

ІЗДУ доручив провести дослідження визначення потреб підготовки Європейському інституту державного управління (ЄІДУ) у Маастрихті, який подав йому у листопаді 1994 р. Доповідь про визначення потреб підготовки у чеській державній службі.

Ця доповідь ґрунтувалась на відносно широкому анкетному дослідженні всіх міністерств і співбесідах з вищими посадовими особами вибраних міністерств. Автори підсумували деякі попередньо відомі факти, такі як брак скоординованої системи підготовки. Особливо цікавим був той факт, що респонденти вважали вивчення мов і інформаційної технології (роботу з комп'ютерами) чіткими пріоритетами підготовки. Проте ця оцінка повністю ігнорувала кваліфікацію, необхідну для виконання роботи, і той факт, що рекомендовані вміння можуть використовуватись усюди, включаючи приватний сектор. Траплялось, що службовці органів державного управління, здобувши достатньо знань у сфері інформаційної технології і вдосконаливши знання мов за державний кошт, залишали державне управління для роботи у приватному секторі.

У висновках Доповіді рекомендується, з одного боку, розробити систему підготовки і відповідні навчальні інструменти, а з іншого боку, - розробляти подальші спеціальні дослідження, зокрема Прогресивне управління посадами і

людськими ресурсами (ПУПІР). Не було прийнято політичного рішення стосовно основної проблеми державної служби, тобто прийняття закону про державних службовців, який передбачив би також принципи навчання державних службовців як перед вступом на службу (включаючи обов'язок пройти вступні іспити), так і упродовж служби, отже ці рекомендації не було розвинуто. Доповідь було розповсюджено серед усіх міністерств, щоб їхні відділи кадрів або навчальні відділи виробили більшу частину рекомендацій для відповідних їм секторів.

8. Цільові групи

Підготовчі курси організуються для цільових груп, перелічених у Додатках 1 і 2. Цільова підготовка лежить в основі як навчальних закладів окремих міністерств, так і післядипломної освіти, організованої різними університетами для цільових груп службовців. У цьому відношенні термін "цільовий" розуміється у двох напрямках: з одного боку - стосовно об'єкта підготовки, наприклад нової системи оподаткування, нового законодавства тощо, з іншого боку - стосовно окремих категорій посад: вищі керівники, адміністративні службовці, секретарі тощо.

Політики також утворюють цільову групу, але лише на місцевому рівні (мери муніципалітетів). Політики центрального рівня не розглядаються як кандидати на проходження підготовки.

9. Форми підготовки

Додаток 1 свідчить про те, що використовуються різні форми підготовки (довго- та короткотривала, семінари, секції і навчальні поїздки, особливо коли підготовка проводиться закордонними закладами). Однак немає точних даних, які б дозволили зробити висновок у цій доповіді. Проте є підстави говорити, що попередня підготовка є винятковою, а

якщо проводиться, то має коротку тривалість. Підготовка для просування по службі також є скоріше винятком ніж правилом. З усіх наявних форм підготовки найбільшу частку має підвищення кваліфікації.

10. Розробка програм підготовки

Підготовка державних службовців ґрунтується на програмах, особливо якщо вона пропонується школами, певними навчальними закладами міністерств (такими як Школа післядипломної медичної освіти) або університетами чи іншими вищими навчальними закладами.

Проте дуже часто підготовка здійснюється згідно з визначенням потреби у конкретному випадку, зокрема при запровадженні нового законодавства.

Складання програм відбувається по-різному: іноді воно здійснюється у межах повноважень самого навчального закладу, іноді воно визначається окремим міністерством; у деяких випадках програми складаються у співпраці між навчальним закладом і міністерством, в інших випадках міністерство (його відділ) затверджує проект програми. Складання програм для спеціальної професійної підготовки (див. додаток 1 - Міністерство внутрішніх справ: Інститут місцевого самоврядування) знаходиться в руках окремих міністерств, але воно здійснюється у співпраці з Інститутом підготовки для місцевого управління. Інші програми складаються Інститутом спільно з окремими міністерствами та іншими центральними органами державного управління, університетами, районними управліннями, мерами і секретарями муніципальних органів влади.

11. Оцінка

Як правило, учасники оцінюють курс після його завершення. Організатор повинен зробити висновки з цих оцінок. Важко визначити ступінь, до якого це дійсно робиться на

практиці. Діяльність навчальних закладів які функціонують у рамках окремих міністерств, є об'єктом контролю і оцінювання з боку відповідних відділів міністерств. Нічого не відомо про оцінку курсів, контракти на проведення яких укладені з навчальними фірмами. Можливо, тут відчувається дія "невидимої руки ринку".

Визнання приватних навчальних закладів є відповідальністю Міністерства освіти, молоді і фізичної підготовки. Зараз діють близько 1200 навчальних закладів. Тільки невелика їх частина (точна цифра невідома) займається підготовкою для державного управління, причому лише приблизно 800 з них пройшли акредитацію. Лише ті навчальні заклади, які були акредитовані міністерством, можуть видавати своїм студентам визнані державою сертифікати. Міністерство освіти, молоді і фізичної підготовки наголосило на тому, що нагляд за цими навчальними закладами носить нерегулярний характер, тому що міністерство не має штату для виконання цього завдання. Нагляд здійснюється лише в окремих випадках, головним чином, внаслідок скарг. Навчальні заклади проводять свої власні оцінки.

12. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки

Не існує скоординованого плану системи підготовки. Немає також окремого міністерства або іншого центрального органу державного управління, який би керував підготовкою державних службовців. Ці проблеми охоплюються проектом закону про державну службу, який, на жаль, не обговорювався на засіданні уряду, і через те не був переданий на розгляд парламенту. Деякі заплановані зміни у системах підготовки окремих міністерств включено у додаток I.

13. Визначення проблем у підготовці

Проблеми у підготовці державних службовців виникають внаслідок недостатньо визначеного статусу самої державної служби, зважаючи на відсутність закону про державну службу. Більше того, немає центрального навчального закладу (Університету державного управління), який міг би здійснювати загальний (державний) нагляд за потребами підготовки і згідно з цим організувати підготовку. Немає також у центральному державному управлінні органу з горизонтальними повноваженнями у справах підготовки. Коротко кажучи, бракує узгоджених дій. Ще дивніше те, що, як нещодавно було виявлено, абсолютна більшість міністерств задоволені теперішньою системою і не вважають за необхідне відкривати університет державного управління. Ця ситуація може мати два пояснення: або міністерства задоволені горизонтально децентралізованою системою, в якій кожне міністерство незалежно планує і здійснює підготовку своїх службовців, або відповіді на запитання були дані керівниками не тих відділів, чого не можна виключати. Поки що уряд не розглянув проблему відсутності центрально скоординованої системи підготовки.

Єдину спробу централізовано організувати підготовку службовців усіх міністерств та інших центральних органів державного управління зробив ІЗДУ, який у 1994 р. організував три одноденні семінари для керівників відділів кадрів і інших вищих посадових осіб міністерств. У межах цих семінарів експерти з Великобританії, Федеративної Республіки Німеччини і Франції читали лекції про системи підготовки державних службовців у своїх країнах. Зараз ці семінари доповнено двома проектами підготовки, обидва з яких стосуються проблем менеджменту в урядових установах. Перший проект фінансується Програмою PHARE, а переможцем тендеру став консорціум, до складу якого входять Коледж державної служби (Великобританія), та фірми ROI і DHV (Нідерланди). Інструкторами є вищі посадові особи,

відповідальні за підготовку в окремих міністерствах. Курс складається з чотирьох п'ятиденних модулів, які охоплюють:

1) аналіз потреб підготовки, планування підготовки і складання бюджету підготовки;

2) методологію підготовки, динаміку груп, розробку програми;

3) забезпечення якості, оцінювання, трансфер, досє нових даних;

4) стратегії підготовки, придбання у підготовці, маркетинг підготовки, інструктори як радники і консультанти; завершальну навчальну п'ятиденну поїздку до Великобританії і Нідерландів.

Другий проект також націлений головним чином на керівників відділів кадрів і навчальних відділів, але допускає участь інших вищих посадових осіб. Його метою є надання підтримки і допомоги у процесі модернізації чеської державної служби для розвитку професійної і добре керованої державної служби відповідно до ринкової економіки і демократії. Цей проект є результатом двостороннього співробітництва з британським Фондом ноу-хау. Проект, який здійснюється Коледжем державної служби (Великобританія), складається з трьох однотижневих курсів (у кожному з яких беруть участь різні учасники, метою є підготовка загалом 60-80 службовців). Він передбачає спільну з ІЗДУ оцінку проекту наприкінці 1996 р. і наступну допомогу у розбудові потенціалу підготовки і програм підготовки керівників у чеській державній службі.

14. Висновки

Головний висновок цієї доповіді полягає у тому, що не існує ні єдиної скоординованої системи підготовки державних службовців, ні організаційної структури, необхідної для її запровадження.

Стосовно змісту, ця система повинна охоплювати як попередню підготовку, так і кваліфікаційні передумови для

набору на державну службу, включаючи іспити для окремих категорій кадрів і підвищення кваліфікації посадових осіб.

Стосовно організації, необхідно звернути особливу увагу на структуру органів, які відповідають за усю систему підготовки у державній службі. Існує можливість вибрати надто централізовану або децентралізовану систему. У будь-якому разі, повинен бути один центральний орган, який відповідав би за облік та контроль.

Останнє, але не менш важливе зауваження стосується необхідності забезпечити власне умови для підготовки, для чого існує ціла низка можливостей. Однак розробка такої системи та її подальше запровадження вимагають політичного рішення, прийняття якого є все ще питанням майбутнього.

З 1990 р. у рамках Програми PHARE та двосторонніх угод надається закордонна допомога у підготовці державних службовців. Типи цієї допомоги є різними, проте централізованих даних або оцінок цієї допомоги немає.

ДОДАТОК 1

НАВЧАЛЬНІ ЗАКЛАДИ МІНІСТЕРСТВ

Міністерство фінансів

У рамках Міністерства фінансів діють чотири навчальні центри. Усі вони повністю фінансуються Міністерством фінансів через державний бюджет. Один центр, відкритий у 1985 р., використовується для підготовки лише міністерського штату. Наступні два, відкриті у 1990 р., обслуговують також штат місцевих фінансових органів (загалом приблизно 13500 державних та інших службовців). Кількість працівників в центрах є різною; більшість складає обслуговуючий персонал, викладачі утворюють меншість. Крім викладацького складу центру та/або службовців Міністерства фінансів підготовку проводять зовнішні інструктори. Центр, який був відкритий у 1985 р., після перерви продовжив свою діяльність у 1995 р. Він проводить одно- і тритижневі підготовчі курси. На сьогоднішній день їх пройшли 300 службовців міністерства. Інші центри проводять однотижневі (іноді довші) підготовчі курси, які щорічно відвідують близько 5 тис. службовців.

Останній тип підготовки стосується Митної адміністрації, яка утворює частину сектору Міністерства фінансів. Цей центр має власних інструкторів, залучення зовнішнього викладацького складу є винятком. Підготовчі курси тривають один день, один тиждень або іноді довше. У середньому ці курси щорічно відвідують близько 4000 співробітників митниці.

Сучасна система підготовки вважається задовільною. Питання приватизації або укладання контрактів на проведення підготовки із зовнішніми організаціями не розглядаються.

Міністерство промисловості і торгівлі

У рамках міністерства діє Інститут зовнішньої торгівлі, заснований у 60-х рр. як підготовчий і навчальний заклад

колишнього Міністерства зовнішньої торгівлі. Він має 24 працівники, з яких 17 чоловік - фахівці, а 7 чоловік - обслуговуючий персонал. Його діяльність і заробітна платня працівників повністю фінансуються державним бюджетом.

Інститут проводить курси іноземних мов, професійні курси і семінари. Курси іноземних мов включають у себе 2-3-х річне навчання у формі 4-6 занять щотижня. Після закінчення курсів студенти отримують сертифікат. Щорічне відвідування - 600 учасників. Підготовку здійснюють дев'ять викладачів іноземних мов (працівники Інституту) і дванадцять зовнішніх спеціалістів, які працюють за контрактом.

Професійні підготовчі курси і семінари тривають в основному 1-3 дні, у виключних випадках - один тиждень. Підготовка здійснюється головним чином зовнішніми лекторами, такими як працівники банків, органів державного управління, університетськими професорами, так само як людьми зі сфери приватної практики. Більшість викладачів наймають на контрактній основі.

У 1996 р. Інститут припинить свою діяльність як заклад Міністерства промисловості і торгівлі і буде приватизований тими, хто запропонує найвищу ціну.

Міністерство внутрішніх справ

Інститут місцевого самоврядування існує як державна організація, яка фінансується за рахунок бюджетних коштів. Свій юридичний статус він отримав 1 січня 1968 р. Інститут перебуває під методологічним керівництвом Сектора громадянського управління Міністерства внутрішніх справ та під економічним контролем фінансового відділу міністерства. З 1 січня 1995 р. керівник Інституту звітує безпосередньо головному директору першого відділу Сектора громадянського управління Міністерства внутрішніх справ.

Річний бюджет Інституту визначається Міністерством внутрішніх справ. У 1995 р. він становив 19,8 млн чеських крон. Штат Інституту у 1995 р. нараховував 76 чол., 12 із них були викладачами, 24 - адміністративними робітниками і 40 - обслуговуючим персоналом, який забезпечував роботу

навчального центру. Інститут знаходиться у Празі, але вся підготовка проходить у навчальному центрі за межами Праги, який може обслуговувати 200 слухачів.

Інститут здійснює підготовку службовців районних і муніципальних органів, які виконують функції “переданого державного управління “на основі наказу № 260 /1991 Міністерства внутрішніх справ, зі змінами, про спеціальну професійну кваліфікацію працівників районних і обципнних органів та її перевірку. Перед іспитом з цієї професійної кваліфікації, яка охоплює широкий спектр положень адміністративного права, службовці проходять 2-3-х тижневі підготовчі курси, які представляють 70 відсотків можливостей підготовки, яка надається Інститутом. Згаданий наказ дає також Інститутові право організувати іспити зі спеціальної професійної кваліфікації.

Інститут проводить свою підготовку та іспити за допомогою групи зовнішніх лекторів, яких він наймає за контрактами (приватного права). Ці лектори залучаються з міністерств та інших центральних державних органів, судів, банків, університетів, недержавних організацій і приватних підприємств. Витрати на цей зовнішній штат становлять приблизно 18,5 відсотка від загального обсягу фондів заробітної платні Інституту.

У 1995 р. підготовчі курси для спеціальної професійної кваліфікації відвідали 2398 чол., підготовку з інших форм навчання пройшли 2852 чол. Інші форми навчання включали у себе 1-5 денні короткотривалі “інформаційні” семінари 2,5-5 денні однотематичні програми, і п’ятиденні або довші багатотематичні програми для:

- голів районних управлінь;
- недавно обраних мерів обципн;
- секретарів обципнних і муніципальних органів;
- нових вищих посадових осіб районних управлінь.

Двічі на рік організуються однотижневі семінари для голів районних управлінь та інших вищих посадових осіб районних управлінь.

Сучасна система вважається задовільною. Ніяких змін не передбачається.

Міністерство юстиції

Інститут подальшої освіти Міністерства юстиції було відкрито 1 січня 1989 р. на правах організації з власними статутами і організаційними правилами, яка повністю фінансується за рахунок бюджетних коштів. Керівник Інституту підзвітний безпосередньо керівникові відділу кадрів Міністерства юстиції.

Річний бюджет Інституту забезпечується Міністерством юстиції. У 1995 р. він становив 7,6 млн чеських крон. Інститут має постійний склад з 12 працівників, чотири з яких - викладачі, сім - адміністративні та один обслуговуючий робітник. Окрім власного викладацького складу Інститут наймає за контрактом близько 50 лекторів, набираючи їх головним чином з Верховного суду, судів вищої категорії, Міністерства фінансів і факультету права Карлового університету в Празі. Витрати на зовнішніх лекторів становлять близько 19 відсотків від загального обсягу фондів заробітної платні Інституту. З 1995 р. Інститут співпрацює також з управлінською агенцією TIS у сфері підготовки керівників конкурсного управління майном. Інститут не має власного навчального центру. Підготовчі курси проводяться у його власних приміщеннях, приміщеннях Міністерства юстиції та / або центрів відпочинку різних установ.

У 1995 р. в Інституті пройшли підготовку 2750 чол. Підготовка орієнтована на суддів і державних юристів, судовий штат (судових секретарів, голів судових адміністрацій, економістів, співробітників служби апробації, судових приставів) і на підготовку та екзаменування кандидатів на судові посади. Переважають однотижневі курси; приблизно чверть семінарів тривають лише один день. Інститут пропонує також мовні курси для чиновників центрального рівня, організовує змагання з навичок машинопису і бере участь у роботі Школи юстиції для вищих судових чиновників. Ніяких змін у підготовчій діяльності у майбутньому не передбачається.

Школу юстиції для вищих судових чиновників у Кромеріці було засновано 1 січня 1995 р., а почала вона свою навчальну діяльність у вересні 1995 р. Її директор призначається міністром юстиції. Для кожного навчального року директор набирає необхідний викладацький штат з працівників сфери юстиції, або, можливо, з числа інших юристів за межами цієї сфери.

Форми навчання включають у себе:

- звичайне трирічне навчання, яке складається з теоретичної освіти і практичної підготовки;
- спеціалізоване півторарічне навчання для випускників факультету права, яке містить у собі лише практичну підготовку.

Обидві форми передбачають проведення фінальних іспитів.

Навчальний рік поділено на учбові періоди і періоди практичної підготовки. Учбові періоди тривають з 1 вересня до 30 листопада і з 1 лютого до 31 березня. Періоди практичної підготовки тривають з 1 грудня до 31 січня і з 1 квітня до 30 червня. Основними формами підготовки є лекції, семінари, вправи та їхнє поєднання, а також консультації.

Міністерство праці і соціальних питань

У рамках Міністерства праці і соціальних питань діють Інститут підготовки з охорони праці і навчальні центри трудових служб.

Інститут підготовки з охорони праці було відкрито у 1973 р. До кінця 1991 р. він мав статус незалежної організації, яка повністю фінансується бюджетом. З 1992 р. він лише частково фінансується за рахунок бюджету. У березні 1994 р. Інститут вийшов зі сфери повноважень Чеської служби охорони праці і був переведений до юрисдикції Міністерства праці і соціальних питань. Внесок з державного бюджету покриває 47 відсотків загальних витрат Інституту (всього 3,9 млн чеських крон). Інститут проводить навчання і підготовку у сфері безпеки праці і охорони здоров'я на робочому місці для:

- працівників цієї сфери (зокрема для інспекторів державного технічного контролю);

• фахівців і непрофесіоналів цієї сфери (зокрема для спеціалістів з безпеки праці і керівників різних установ і фірм).

Така підготовка пропонується також іншим навчальними закладами, що створює конкурентне середовище.

В Інституті зайнято 15 працівників, сім з яких - фахівці, вісім - обслуговуючий персонал. Фахівці працюють як викладачі, але неповний робочий тиждень. Для цілей підготовки Інститут додатково використовує 45 зовнішніх лекторів, включаючи співробітників Чеської служби охорони праці, університетів, підприємств і спеціалістів зі сфери приватної практики. Витрати на зовнішній штат у 1995 р. становили 193 тис. чеських крон.

Підготовчі курси тривають від одного до декількох днів. Спеціальний навчальний курс складається, наприклад, з дворічного курсу з безпеки праці й охорони здоров'я на робочому місці, який організований для випускників середньої школи. Курс розрахований на 405 занять. Загалом щорічно підготовчі курси відвідують 1500 чол.

Ніяких змін існуючої системи у майбутньому не передбачається.

У секторі Міністерства праці і соціальних питань діють 76 трудових служб. Після 1990 р. три трудові служби були забезпечені навчальними центрами. Немає централізованого нагляду за витратами на їхню експлуатацію, які включені до витрат відповідних трудових служб, що складають частину державного бюджету. Ці три навчальні центри мають дев'ять працівників. Жоден з центрів не має своїх житлових приміщень.

Навчальні заходи зазвичай тривають 3-5 днів, семінари з тематичних предметів - 1-2 дні. Приватні фірми на основі своїх тендерних пропозицій отримали право на проведення деяких навчальних курсів.

У рамках трудових служб підготовлено 110 внутрішніх лекторів, які працюють у цих службах і можуть займатись навчальною діяльністю до 12 днів на рік. Зовнішні інструк-

тори використовуються за винятком і, як правило, на контрактній основі.

Сучасна система задовільна, однак передбачається більш широка передача прав на проведення підготовки.

Міністерство охорони здоров'я

Міністерство охорони здоров'я має два навчальні заклади, один з яких розташований у Празі і був відкритий у 1953 р.; інший розташований у Брно і відкритий 1 січня 1992 р. Засновником обох закладів є Міністерство охорони здоров'я. Обидва заклади частково фінансуються з державного бюджету.

Школа післядипломної медичної освіти (ШПМО) у Празі має 83 спеціалізовані відділення і одиниці, у яких повний і неповний робочий тиждень працюють майже двісті викладачів (включаючи 30 університетських професорів і 50 доцентів). ШПМО є єдиною урядовою організацією, яка має ліцензію на видачу сертифікатів новим спеціалістам. Зовнішній викладацький штат складає близько 15 відсотків загального штату.

Навчальна діяльність ШПМО включає в себе проведення коротких або більш тривалих семінарів, занять та індивідуальної професійної підготовки, яка організовується перед кваліфікаційним іспитом або одержанням сертифікату. Більша частина цих заходів пропонується як програма додаткової медичної освіти (ДМО). Кваліфікаційна підготовка, кваліфікаційні іспити і додаткова освіта пропонуються також закордонним учасникам, особливо з країн, що розвиваються. У 1995 р. ШПМО провела 1547 навчальних заходів для 18700 учасників.

Учасники навчальних заходів поселяються у спеціальному готелі з лекційною залом на 120 чол. і вісьмома лекційними приміщеннями. Існують навчальні програми (англійською), які передаються через супутниковий зв'язок (ЄВРО-ТРАНСМЕД). Готель має сучасну бібліотеку, зв'язану з мережею Інтернет. ШПМО активно співпрацює з міжнародною мережею наукових і навчальних закладів.

Метою діяльності Інституту подальшої освіти працівників сфери охорони здоров'я у Брно є поліпшення професійного і етичного рівня персоналу зі сфери охорони здоров'я (не лише лікарів). Інститут відповідає за організацію курсів підготовки і перепідготовки у системі додаткової медичної освіти (ДМО). Він обслуговує головним чином службовців міністерства, але проводить за необхідності підготовчі курси у сфері охорони здоров'я також для службовців Міністерства оборони, Міністерства юстиції, Міністерства праці та соціальних питань, Міністерства транспорту тощо. Інститут має 228 працівників, 97 з яких займаються педагогічною і навчальною діяльністю. Більшу частину штату складають технічні, економічні і адміністративні службовці, включаючи обслуговуючий персонал.

Інститут має власні приміщення з десятима аудиторіями, додатковими класами для проведення семінарів та іспитів і залом засідань на 80 місць. Приміщення також включають у себе житлові помешкання на 260 місць, їдальню та додаткові умови.

Три чверті підготовчих заходів проводяться штатом Інституту, ще чверть - зовнішніми експертами, залученими з числа спеціалістів вищого рівня з університетів і приватної практики, так само як спеціалістів з міністерств та інших органів і установ державного управління.

Інститут здійснює навчання двох типів: спеціалізоване зовнішнє вивчення і одно- максимум двотижневі підготовчі курси, організовані для окремого випадку. В середньому кількість слухачів щороку становить 11 тис. чол.

Сучасна система задовільна. Ніяких змін не передбачається.

Міністерство транспорту

Центральний інститут транспорту було засновано як навчальний заклад наказом міністра транспорту. Три чверті його витрат покриваються за рахунок внеску з державного бюджету, решта покривається платними заходами.

Інститут організовує підготовчі курси для працівників власного сектора, так само як для інших установ. Він має власний будинок, який забезпечує слухачів житловими умовами і харчуванням. Інститут має 41 працівника, з яких лише один є спеціалістом зі сфери освіти. Крім того, тут є технічні, економічні і адміністративні працівники та обслуговуючий персонал. Підготовка проводиться зовнішнім штатом - або окремими особами (за контрактом), або спеціальними навчальними організаціями (контрактна передача прав на проведення підготовки). Інститут систематично співпрацює з рядом приватних фірм, які функціонують у сфері навчання і підготовки.

Навчання організовується у формі одноденних, одностижневих і більш тривалих підготовчих курсів, які проходять у приміщеннях Інституту та в інших орендованих приміщеннях.

У червні 1995 р. урядовою резолюцією прийнято рішення щодо приватизації Інституту, яка буде проведена упродовж 1996 р.

Фундація “Фонд допомоги місцевому самоврядуванню у Чеській Республіці”

Фундацію було засновано у серпні 1991 р. З одного боку, вона фінансується з місцевих ресурсів (субсидій Чеської республіки), з іншого — з закордонних ресурсів (грантів Програми PHARE і британського Фонду ноу-хау). Діяльність Фундації спрямована на органи місцевого самоврядування. Переважаючими формами підготовки є одноденні семінари і лекції для працівників районних управлінь і муніципальних органів та для виборних посадових осіб з місцевих рад. Діяльність Фундації частково дублюється заходами Інституту місцевого самоврядування при Міністерстві внутрішніх справ.

Фундація та її секретаріат розташовані у Празі. Фундація має 31-го працівника, чотири з яких є адміністративними робітниками, ще чотири - редакторами, які мешкають у Празі. Двадцять три організатора і керівника зі сфери освіти

працюють у 12 регіональних центрах Фундації по всій Чеській Республіці. Фундація підтримує зв'язки з близько 400 зовнішніми лекторами і спеціалістами.

У 1995 р. Фундація організувала 459 одноденних семінарів, у яких брало участь близько 17 тис. чол. У майбутньому Фундація має наміри розробляти свої заходи згідно з потребами її клієнтів та зменшити свою залежність від урядових субсидій.

ДОДАТОК 2

УНІВЕРСИТЕТИ ТА ІНШІ ВИЩІ НАВЧАЛЬНІ ЗАКЛАДИ

Люди, які поступають на роботу до державної служби, закінчили або університет (державні службовці), або середню школу (адміністративні працівники, клерки) чи мають нижчу за рівнем освіти, яка не завершується фінальними іспитами (промислові робітники, молодші технічні працівники). Вступні іспити потрібні лише мінімальною мірою і стосуються головним чином нижчих рівнів.

Випускники університетів, що працюють на державній службі, закінчили здебільшого факультети права або економічні університети. Однак багато з них закінчили факультети природничих наук і педагогічні факультети, так само як технічні університети. Не існує університету державного управління, який міг би надавати загальну освіту у сфері державного управління. Через відсутність такого закладу штат посадових осіб центрального державного управління (державні службовці) складається з випускників факультетів права і економічних університетів.

На факультеті права Карлового університету в Празі організуються післядипломні курси або інші форми підготовки у рамках додаткової освіти держаних службовців. Зараз існують дві форми післядипломної освіти для випускників факультетів права, які працюють у сфері державного управління:

Курси державного права I, II, III, які охоплюють:

- Державне право I - конституційне, міжнародне і європейське право;
- Державне право II - конституційне, адміністративне і фінансове право, правові норми по охороні навколишнього середовища і соціальному забезпеченню;
- Державне право III - конституційне право, кримінальне право, практика карних розслідувань і кримінологія.

Зараз ці курси відвідують близько 100 аспірантів.

Організовані на комерційній основі курси для осіб, які мають або не мають юридичну освіту, охоплюють:

- Законодавчі методи - три двосеместрові курси для 100 слухачів;
- Навколишнє середовище - двосеместрові курси для 37 слухачів з окружних органів;
- Соціальна політика і управління кадрами - два чотирисеместрові курси для 100 слухачів;
- Правові відносини у сфері нерухомості - для службовців кадастрових органів (з 1996 р. також для приватних сторін), разом 78 слухачів;
- Правові норми у будівництві - двосеместровий курс для 33 слухачів з будівельних органів;
- Європейське право - двосеместровий курс для 33 слухачів з будівельних органів;
- Європейське право - двосеместровий курс для 57 державних службовців;
- Основи права у сфері державного управління - 20 слухачів з органів гірничодобувної промисловості;
- Основи правової системи для Міністерства оборони - 35 слухачів.

Факультет права реагує на зміни попиту, курси готуються для окремих випадків відділеннями факультету. Зараз розробляються підготовчі курси з англійської і німецької мов для перекладачів, які склали присягу.

У 1993 р. в Економічному університеті Праги було відкрито бакалаврську програму "Державне управління і регіональна економіка" та інженерну (магістерську) програму "Регіоналістика і державне управління". Обидві програми зосереджуються на місцевому державному управлінні і місцевому самоуправлінні. В основному заняття проводяться внутрішнім штатом викладачів, однак запрошуються також зовнішні спеціалісти, зокрема фахівці з наукових інститутів Академії Наук Чеської Республіки і спеціалісти вищого рівня з центральних органів державного управління.

На початку 90-х рр. було відкрито два факультети економіки і управління, один в Університеті ім. Масарика у Брно, інший - у Технологічному університеті в Пардубіце.

Факультет економіки і управління Університету ім. Масарика у Брно надає, зокрема, освіту у сфері державної економіки, регіонального розвитку і управління як на бакалаврському, так і на магістерському рівні. Однак студенти, допущені до навчання за цими спеціалізаціями (у 1994-95 навчальному році) становили лише 16 відсотків від загальної кількості слухачів. Більшість вивчає економічні курси, плануючи працювати за межами державного управління, зокрема у приватних компаніях і банках. На бакалаврській програмі з курсу "Регіональний розвиток і управління" екстерном навчається 25 службовців з установ державного управління, головним чином з районних управлінь або інших органів районного рівня.

Факультет економіки і управління Технологічного університету у Пардубіце пропонує лише трирічний бакалаврський курс. Факультет спеціалізується на економіці і менеджменті, приділяючи увагу використанню комп'ютерів і вивченню мов.

У Західному Богемському університеті предмет "Державне управління" з'явився певною мірою в результаті співпраці з американськими університетами. Більшість занять проводяться зовнішніми викладачами, головним чином зі Сполучених Штатів Америки, які читають лекції англійською мовою. Університет орієнтується на підготовку майбутніх службовців органів самоуправління.

Інститут регіонального управління у Індіріхув Градець утворює частину педагогічного факультету Південного Богемського університету. Він надає трирічний бакалаврський курс (навчання стаціонаром і екстерном) зі спеціалізацій "Управління громадськими послугами" і "Управління транспортом". Навчання має головним чином економічну орієнтацію. Випускники повинні знайти роботу в приватному секторі або у сфері державного управління. Переважають внутрішні

викладачі, але 30 відсотків становить зовнішній викладацький штат, в основному спеціалісти з економічної практики. Інститут також організовує коротко- і довготривалі курси перепідготовки і додаткової підготовки за такими предметами: “Актуальні проблеми державного управління”, “Адміністративне право і комунальні підприємства” тощо.

Усі регіональні університети та інститути співпрацюють із закордонними університетами або іншими закордонними факультетами, які допомагали у їх створенні. Основною проблемою регіональних університетів та інститутів залишається нестача внутрішнього штату викладачів достатньо високого професійного рівня.

Цей неповний огляд охоплює найбільш важливі вищі навчальні заклади.

ПІДГОТОВКА В УГОРЩИНІ
(на квітень 1996 р.)

1. Вступ

Головні статистичні показники про Угорщину (на 1996 р.):

- 10,2 млн мешканців;
- територія - 93 тис. км²;
- близько 100 тис. державних службовців працюють у центральних та місцевих органах державного управління;
- приблизно 650 тис. державних службовців працюють у школах, університетах, лікарнях.

Загальні дані

Зміни в угорській політичній системі почалися у 1989 р. з реформи організації державного управління. Спершу було змінено систему державного управління, включаючи внутрішню структуру, функції та організаційну систему урядових установ. Було реорганізовано міністерства і, зрештою, була адаптована загальна система місцевого самоврядування. На додаток до організаційних змін також був змінений характер політики державного управління. Попередню централізовану систему втручання, яка зосереджувалась на кожному аспекті задоволення потреб, було замінено державним управлінням, яке здійснює контроль та правовий нагляд, планує процеси та забезпечує умови для розвитку. В кінцевому підсумку було змінено політику стосовно кадрів державного управління. У цьому відношенні Закон про державну службу від 1992 р. має особливу вагу, тому що він встановив систему кар'єри у державній службі, яка подібна до систем у більшості країн з розвинутою ринковою економікою.

Реформа державного управління цілком може вважатись процесом, який покращив демократичне функціонування та відкритість державного управління, повагу до прав людини та відносини між громадянами та державним управлінням. Серед кроків, зроблених у цих напрямках, потрібно зазначити наступні: розширення можливостей для судового контролю адміністративних рішень та уповноваження адміністративних судів і заснування інституту омбудсманів для протидії незаконній діяльності державного управління.

Проте у порівнянні з періодом до 1989 р. продуктивність, ефективність та швидкість діяльності державного управління не зазнала значного покращання. Дедалі більше спеціалістів вважають, що політична трансформація навіть зменшила продуктивність державного управління, яке стало дезорганізованим, значно зменшилися координуючі дії уряду. Прем'єр-міністр мусить посваритися кілька разів з його ж міністрами для того, щоб виконати рішення уряду. Державне управління роздроблено на окремі сектори; потік інформації має випадковий характер; ослабла дисципліна службовців. Традиційна риса державного управління в Угорщині - саме те, що воно зосереджується на підготовці рішень і майже не функціонує коли потрібно виконувати та контролювати їх - стала навіть більш виразнішою.

Проте ще шкідливіші наслідки можна помітити стосовно кадрів державного управління. Кількість службовців у державному управлінні збільшилась з 65 тис. у 1989 р. до 95-100 тис. чол. у 1995 р. - зрушення, що загрожує рівновазі державних фінансів. Причини цього величезного зростання, яке за 5 років становило 50 відсотків, виявлені у децентралізації повноважень, збільшенні кількості управлінських організацій, органів місцевого самоуправління та у браку політики у сфері людських ресурсів у державному управлінні. Згаданий вище Закон про державну службу (№ XXIII від 1992 р.) можна вважати поворотним пунктом стосовно останньої проблеми. Однак у системі підготовки і навчання покращання відсутні. Систему, розроблену упродовж десятиріч до 1989 р., було зруйновано без створення нових типів підготовки та навчання. Далі це буде обговорюватись більш детально. Зроблені кроки мали випадковий характер і часто були наслідком прийняття міжнародної підтримки, без політики, націленої на ретельно розроблену та цілісну систему.

До 1989 р. в Угорщині функціонувала система підготовки та навчання, хоча вона мала низьку продуктивність. Система дійсно приділяла увагу різницям у рівнях державного

управління. Таким чином діяли різні підсистеми для державних службовців, які працювали у центральному управлінні та органах місцевого самоврядування. Державні службовці, зайняті у міністерствах та у підпорядкованих місцевих управлінських (деконцентрованих) організаціях отримували підготовку у закладах, розташованих у кожному відділенні. Державні службовці місцевого самоврядування готувались навчальними закладами в кожному окрузі. Система підготовки, яка існувала до 1989 р., також приділяла увагу різним потребам керівників та підлеглих. Така незалежна організація, як Державний інститут підготовки керівників, займалась підготовкою керівників державного управління.

Однак у 80-х рр. система досягла межі своєї дієздатності. Відсутність єдиного центру для політики державного управління являла собою головну причину її відмирання. Ні уряд, ні певне міністерство не мали повноважень переглядати систему підготовки і здійснювати загальне керівництво. Тому розвинулася непрозора система паралельної підготовки. Подальше зменшення продуктивності було спричинене тим фактом, що крім державних навчальних центрів, багато різних навчальних закладів створювались і керувались комуністичною партією, комсомолом та профспілками. Це привело систему підготовки до стану анархії, в якому нерідко траплялось те, що одні й ті ж люди запрошувались на кілька підготовчих курсів протягом одного року, з яких деякі були організовані державою, інші - партією та профспілкою. Отже, вони витрачали більшість свого робочого часу на різних підготовчих курсах. Однак застарілі теми цих підготовчих курсів виглядали проблематично. На курсах переважали політичні теми, які відсували професійні питання на другий план.

2. Цілі підготовки

Урядові концепції, правові положення, парламентські і партійні документи стосовно підготовки державних службовців свідчать, що послідовної, цілісної та однорідної політики

ще не існує. Можуть бути знайдені тільки фрагменти ідей, з яких у цій доповіді будуть обговорюватись лише ті, що входять до правових заходів.

Урядові укази про основні і професійні іспити зі сфери управління передбачають розширення, поглиблення та оновлення знань як цілі підготовки. Не зазначається які саме знання повинні бути об'єктом цього процесу. Однак до висновку про наявність таких цілей можна прийти з попередніх матеріалів: по-перше, інформація про систему демократичних інститутів, заснованих після 1990 р.; по-друге, конкретні професійні знання; і, по-третє, загальні навички адміністративного керівництва.

Закон про державну службу, згаданий раніше, також класифікує форми підготовки через диференціацію професійної підготовки та підготовки, пов'язаною з кар'єрою. Професійна підготовка є обов'язковою для державних службовців; підготовка пов'язана з кар'єрою - факультативна та необов'язкова. Згідно з Законом про державну службу органи державного управління повинні підтримувати підготовку державних службовців.

Підсумовуючи цілі підготовки, можна зазначити, що вони здебільшого спрямовані на підвищення по службі, та вони повинні досягатись через існуючі форми підготовки.

3. Правові рамки

Після тривалого періоду підготовки парламент прийняв у 1992 р. Закон про державну службу. Підготовчі заходи почалися ще у 1988 р., до перехідного періоду. Після дворічних парламентських дебатів і декількох поправок було прийнято початкову концепцію з кількома внутрішніми протиріччями. Закон регулює найважливіші принципи статусу державних службовців, такі як відбір, передумови прийому на службу, формальності призначення на посаду, етапи та передумови просування по службі, принципи заробітної платні, таблиці заробітної платні, визначення прав і обов'язків

державних службовців та принципів повноважень, включаючи дисциплінарні заходи та компенсацію збитків. Закон регулює випадки звільнення та деякі питання підготовки і перепідготовки, згадувані вище.

Закон визнає той факт, що зайнятість на державній службі є деякою мірою унікальна і тому її контрактна основа повинна відрізнитись від загальних норм Трудового кодексу. Новий Закон про державну службу встановлює основане на кар'єрі просування по службі, відділяє політику від державної служби і, що характерно, виключає державних службовців зі сфери активної участі у політиці. Ще однією метою закону є розвиток нової системи прийому та просування по службі, яка гарантує, що такі рішення основані тільки на заслугах і вміннях. Для відбору та прийому потрібна закінчена середня освіта; умовою для обіймання вищих посад та зайнятості у центральних органах є університетський ступінь. Стосовно підготовки найбільш важливим є пункт 33 закону: "Державні службовці мають право брати участь у підготовчих курсах, які необхідні їм для просування по службі, а організації повинні допомагати їм брати у них участь".

Згідно з Законом, як зазначалось раніше, існує тісний взаємозв'язок між підготовкою та кар'єрою, просуванням по службі та заробітною платнею.

Стосовно заробітної платні, існують окремі таблиці ставок для державних службовців з університетським ступенем, та для тих, хто має повну середню освіту. Кандидати на працевлаштування повинні відвідати підготовчий курс, який готує їх до основного іспиту зі сфери управління (регульований урядовим указом № 51/1993 (III.31)), та скласти цей іспит. Метою цієї форми навчання є те, що державні службовці отримують загальні знання про структуру державної організації, демократичних вимог, основ правової системи, так само як професійні знання, які потрібні для вирішення питань. Цей іспит є вступним на державну службу, але він також гарантує те, що державні службовці зі схожими базовими знаннями мобільні і можуть бути легко переведені до різних секторів та сфер державної служби.

Інша форма підготовки, яка вимагається Законом, пов'язана з професійним розвитком. Це так званий професійний іспит зі сфери управління (регульований урядовим указом № 46/1995 (IV.24)), який потрібно скласти протягом 4-го - 6-го років роботи (різниця залежить від рівня освіти державного службовця - повна середня або університетська освіта). Метою професійного іспиту зі сфери управління є перевірка якості знань державного службовця у сфері його компетенції. Цей іспит зосереджується не на загальних професійних знаннях, а на тій частині, яка найближча до повсякденної діяльності кандидата. У той час, коли основний іспит зі сфери управління вимагає теоретичних знань, професійний іспит зі сфери управління перевіряє операційні вміння, основані на теоретичних знаннях. Іспит пов'язаний з професійним розвитком, тому що його потрібно скласти для досягнення середніх етапів кар'єри. Тоді як основний іспит зі сфери управління є передумовою для прийому і тому його треба скласти протягом першого або другого років роботи (також залежно від рівня освіти державного службовця), професійний іспит зі сфери управління є передумовою для просування до більш високого рівня кар'єри на державній службі.

Іншим, не менш важливим, аспектом є те, що Закон надає право органам вимагати від державних службовців відвідувати підготовчі курси або складати іспити як передумови для чергового підвищення по службі. Висуваючи такі специфічні вимоги, органи управління повинні повністю забезпечити умови, необхідні для їхнього виконання.

4. Фінансування

Зазначена вище різниця між професійною та пов'язаною з кар'єрою підготовкою являє собою основу уторської системи підготовки. Основним принципом є те, що професійна підготовка має бути повністю фінансована органами управління. Участь у професійній підготовці обов'язкова: вона

входить до посадових обов'язків; вона проводиться у робочі години і тому всі витрати повинні покриватись органом управління. Підготовка, пов'язана з кар'єрою, навпаки, є вибірковою, вона не проводиться в робочий час (тому державні службовці мусять самі покривати витрати).

Звичайно, існують кілька винятків з цих правил. Різні види обов'язкової підготовки частково фінансуються державними службовцями, такі як: курси іноземних мов, що відвідуються державними службовцями, які працюють в особливих сферах (міжнародні відносини, поліція та митниця). У цих сферах вміння говорити іноземними мовами необхідне для високоякісного виконання завдань. З іншого боку, мовні навички є не лише необхідними умовами роботи, вони також підвищують загальний рівень освіти учасників. Знання, отримані таким чином, можуть також легко використовуватись і "продаватись" за межами державної служби. В результаті, у випадку з курсами іноземних мов, від державного службовця вимагається внести, як правило, символічно невелику суму коштів; однак відомі також випадки фінансування за принципом "п'ятдесят на п'ятдесят". В інших сферах пов'язаної з кар'єрою підготовки орган управління також робить внесок на покриття витрат. Це стосується як подальшої освіти, організованої університетами та іншими закладами системи освіти країни (наприклад, здобуття ступеня), так і інших факультативних курсів, які розширюють або доповнюють наявні знання. Розмір внеску коливається від повного до часткового фінансування, включаючи внесення лише символічної суми. Оскільки не існує загального правила стосовно таких внесків, вони залежать від інструкцій голови даного органу, фінансового стану органу, тривалості роботи кандидата і необхідності певних знань для органу.

Складно, якщо взагалі можливо, з'ясувати рівень урядових витрат на підготовку державних службовців, зважаючи на те, що відповідні цифри не відокремлюються у державному бюджеті. Натомість такі витрати заховані у різних бюджетних статтях, які можуть використовуватись на розсуд

керівника органу і не обов'язково повинні присвячуватись підготовці. Згідно з думкою спеціалістів, рівень витрат на підготовку становить близько 0,2-0,3 відсотка від загальних витрат органів, що набагато менше існуючих потреб та міжнародних тенденцій.

Враховуючи те, що важко визначити урядові витрати на підготовку, також навряд чи можливо визначити розміри внутрішнього фінансування та міжнародної допомоги. Обсяг міжнародних витрат на підготовку помітно збільшився; з 1989 до 1993 р. постійно зростала допомога, надана різними фондами (див. додаток 1). Однак конкретні цифри не можна навести, оскільки ці ресурси доволі подріблені, цільовоорієнтовані та керовані тією країною, яка їх постачає. Державний реєстр не ведеться. Кількість країн, які роблять внески на фінансування підготовчих програм - організовуючи програми самостійно, або підтримуючи угорські ініціативи - оцінюється приблизно у дванадцять. Міжнародні організації також відіграють активну роль у підтримці заходів підготовки - особливо Європейський Союз та ОЕСР, які надають підтримку через PHARE, SIGMA та кілька інших програм і проектів.

Кожне міністерство витрачає зі свого річного бюджету обумовлену суму на цілі підготовки, хоча сама сума не реєструється окремо серед різних статей. Співвідношення витрат на підготовку з загальними витратами залежить від окремих випадків та рішень міністра, або тих осіб, хто надає йому поради. Ще один факт, який робить збір інформації щодо витрат на підготовку навіть ще більш важким, це те, що з початку цього року так звані заклади подальшої освіти, розміщені при міністерствах, було скасовано або здано в оренду в рамках приватизаційних заходів.

5. Навчальні заклади і правовий статус

В Угорщині мережа навчальних закладів, які обслуговують державних службовців, доволі диференційована. Ці зак-

лади можуть бути класифіковані відповідно до їх місця на різних рівнях державного управління: організації, діяльність яких підпорядкована міністерствам; інші заклади, які є частиною одного з органів міністерств; та заклади, які утримуються і керуються органами місцевого самоврядування. Інша класифікація - залежно від доходу: організації, повністю фінансовані з державного бюджету; ті, що утримують себе самі та працюють практично у приватному секторі; і заклади, які, крім власних доходів, отримують державні дотації. Заклади можуть бути класифіковані як угорські у тому значенні, що вони фінансуються з державного бюджету, на відміну від інших, які підтримуються міжнародними фундаціями. Зрештою, організації можуть відрізнитись залежно від того діють вони у межах закладів системи освіти, або (чи реально керуються) міністерствами або органами місцевого самоврядування.

Серед навчальних закладів, які діють у центральних та місцевих органах управління або керуються ними, у першу чергу потрібно відзначити заклади, підпорядковані центральним органам. До кінця 1995 р. кожний орган центрального управління утримував свій власний заклад подальшої освіти, що становило понад 30 закладів по всій країні. Два або навіть три навчальні заклади знаходились у міністерствах, які мали справу з комплексними питаннями. Як зазначалось вище, ці заклади припинили діяльність як підпорядковані центральним органам, і були приватизовані та продовжували діяльність в інших формах - головним чином як компанії з обмеженою відповідальністю та товариства - згідно з Законом про компанії від 1 січня 1996 р. Тільки один заклад, Угорський інститут державного управління, залишився під юрисдикцією Служби прем'єр-міністра, а стосовно підготовки - Міністерства внутрішніх справ. Цей інститут відіграє активну роль у двох сферах. По-перше, він організовує основний іспит зі сфери управління, який був згаданий вище, включаючи підготовку та редагування предмету підготовчих курсів і підручників, та підготовку лекцій. Другий вид діяльності

інституту пов'язаний з професійним іспитом зі сфери управління. Тоді як основні іспити зі сфери управління вже були започатковані і більше ніж 40 тис. державних службовців склали їх (оскільки іспит розроблений для більшої частини державних службовців), заходи, які стосуються професійних іспитів зі сфери державного управління досягли лише підготовчого рівня, тобто розробки предметних сфер та підручників.

До 1989 р. так звані окружні заклади подальшої освіти діяли у кожному окрузі (який є вищим рівнем у структурі місцевого державного управління). Ці заклади були уповноважені організовувати обов'язкові іспити, професійні та інші підготовчі курси. Кожний округ утримував високорозвинені заклади. Слухачі забезпечувались житлом, харчуванням та сучасним навчанням. Починаючи з 1990 р. однорідне місцеве самоврядування було розколоте. З одного боку, були створені органи місцевого самоуправління, а, з іншого - сформовані децентралізовані органи управління, підпорядковані різним центральним органам. Крім цих органів, дуже важливою була інституційна мережа так званих регіональних комісарів республіки. Після встановлення органів місцевого самоуправління, два типи організацій почали конкурувати за ці окружні навчальні заклади. Ця конкуренція привела органи управління до невпевненості, політичні суперечки замінили професійну діяльність. Міністерство внутрішніх справ також не знайшло вирішення проблеми визначення місця таких організацій. У результаті 10 з колишніх 20 окружних навчальних та навчальних центрів були просто закриті. Хоча 10, що залишились, все ще могли задовольнити місцеві потреби у навчанні і підготовці, проблема полягає у тому, що їх місце та нагляд за ними залишаються невизначеними. Кілька з них керуються окружними органами самоуправління; інші підпорядковано окружним органам управління (котрі у 1994 р. замінили колишні секретаріати комісарів республіки).

Мережа навчальних закладів центральних та місцевих органів являє навіть ще похмурішу картину ніж п'ять чи

шість років тому, оскільки їхні колишні інституційні основи зникли (за виключенням Угорського інституту державного управління та чотирьох регіональних навчальних закладів). Значну кількість закладів все ще можна знайти серед органів місцевого самоврядування. Однак ці заклади мають змішаний характер, межі їхньої діяльності також різні у кожному окрузі.

Міжнародні фундації, більшість яких з Німеччини, відрізняються від колишніх угорських закладів, якими керували центральні та місцеві органи, оскільки ці фундації, як правило, не утримують свою власну інституційну мережу. Фундації, які підтримують підготовку, співпрацюють з існуючими закладами, використовуючи інфраструктуру останніх. Фундації складають програми та організують лекторів. Підготовчі програми, організовані різними фундаціями, як правило, мають нерегулярний характер, в залежності від керівників фундацій та наявних фінансових ресурсів. Зараз ці курси мають додатковий характер, від їхнього масового підходу відмовились. Упродовж перших років перехідного періоду (1990-91 рр.) міжнародні фундації мали тенденцію організовувати підготовчі програми з великою кількістю учасників, переважно у співпраці з угорськими органами державного управління. Приклад цього - підготовка у 1990 р. новообраних мерів, яка була організована декількома німецькими фундаціями.

Велика частка коштів, наданих міжнародними фундаціями, витрачається на курси підготовки і перепідготовки, які проводяться вказаними міжнародними організаціями. Найбільш важливими серед них є: підготовка з управління людськими ресурсами; підготовка з найновіших методів покращання фінансового управління; та підготовка, спрямована на запровадження засобів управління комерційними підприємствами.

Інший тип навчальних закладів зосереджується на поступовій подальшій освіті. У цьому контексті має бути зазначена Школа державного управління. Щодо її історії, кількості

ті підготовлених державних службовців та складності підготовки Школа є видатною серед угорських закладів. Її було засновано у 1977 р. з визначеною метою - навчати керівників сфери управління з правових, економічних та організаційних аспектів державного управління. Школа почала діяти, маючи три відділення. По-перше, існує постійне денне навчання, під час якого слухачі, котрі ще не працюють у державному управлінні, готуються до служби. Для цієї трирічної базової програми, яка завершується підсумковим іспитом, необхідна закінчена середня освіта. Більшість слухачів, які закінчують цю програму, стають вищими керівниками у місцевих органах - обіймають посади, які вимагають загальних знань. Крім цієї програми працюючі державні службовці можуть брати участь у вечірніх та заочних курсах для підготовки і здобуття університетського ступеня. Ця програма відкрита для тих, хто працює у державному управлінні і, отже, має деякий практичний досвід. Слухачі укладають так звані контракти на підготовку з органом, який їх направляє, і їм надається право залишати роботу на час занять та мати кілька вихідних як "навчальну відпустку" для того, щоб забезпечити їм достатньо часу для підготовки до іспитів. У цілому програми Школи відвідує 2200 слухачів; 600 з них навчаються на постійному денному відділенні, 450 - за вечірньою програмою, і решта - як слухачі заочного відділення.

Крім цієї навчальної діяльності Школа проводить змістовні програми перепідготовки, навчаючи щорічно тисячі державних службовців. Серед цих програм потрібно згадати курси загальної підготовки, спеціальні підготовчі курси, які зосереджуються на особливих галузях, та курси, замовлені різними міністерствами або секторами сфери управління.

Школа є унікальною серед усіх навчальних закладів, тому що вона утримує свій власний резерв лекторів, який налічує більше 100 чол. Інші заклади, особливо ті, що належать міністерствам та місцевим органам управління, наймають лише дуже незначну кількість викладачів. Як заклади, вони здебільшого організовують, а не проводять підготовчі

курси; отже, вони не утримують свого власного резерву викладачів.

У контексті підготовки державних службовців треба також згадати університетські факультети права, не зважаючи на той факт, що вони, звичайно, займаються здебільшого навчанням юристів. Проте випускники цих факультетів високо цінуються у державному управлінні. Отже, факультети права можуть вважатись закладами другого плану, які навчають державних службовців. В Угорщині існують п'ять факультетів права, кожен з яких має близько 500-600 студентів.

Будапештський університет економічних наук повинен бути зазначений як ще один важливий навчальний заклад, який випускає невелику кількість висококваліфікованих студентів. Департамент державної служби навчає 25-30 студентів щорічно, усі вони мають ґрунтовні знання з економіки та управління для використання, зокрема, на державній службі.

Зрештою, існує невелика кількість приватних компаній, які пропонують підготовку зі сфери управління. На початку 90-х рр. здавалось, що ці компанії були конкурентоспроможними у порівнянні з державним сектором. Однак незабаром стало зрозуміло, що управлінський сектор не забезпечує необхідну кількість слухачів. На сьогодні більшість з цих приватних закладів залишили спроби проводити підготовку представників державного сектора через брак зацікавленості, який призвів до невеликої кількості учасників, чия загальна плата була недостатньою для покриття витрат. Інша причина невдачі приватних організацій може бути знайдена у тому факті, що ці компанії керувались не найбільш досвідченими інструкторами, а колишніми державними службовцями, які часто залишали службу внаслідок відсутності професійних вмінь, або з інших причин. Та все ж бажано мати приватні компанії, які надають послуги у сфері підготовки, конкуруючи з навчальними закладами державного сектора. Зараз не існує вимірної конкуренції, особливо тому, що неможливо порівняти відповідні показники. В Угорщині

існує тільки близько трьох малих приватних компаній, які займаються організацією підготовчих програм для державного сектора. Ці компанії працюють за приватним правом, тоді як державні заклади, що підтримуються державним бюджетом, регулюються державним правом.

6. Викладацький склад

Тільки згадані вище заклади подальшої освіти та Угорський інститут державного управління утримують свій власний викладацький штат. Усі інші навчальні заклади центрального або місцевого управління наймають лише організаторів підготовки, а не професіоналів, які власне проводять підготовку. Ці організатори працюють державними службовцями. Штат декількох приватних компаній, які займаються підготовкою державних службовців, також зосереджується скоріше на організації, ніж власне на проведенні підготовки. Таким чином, при визначенні загальної кількості інструкторів можна враховувати тільки тих, хто працює в університетах та в Угорському інституті державного управління. У згаданій Школі державного управління зайнята більшість інструкторів, 100 з них працюють у самій Школі і близько 30 працівників на неповний робочий тиждень направляються до міністерств або місцевих органів. На факультетах права від 5 до 15 спеціалістів займаються викладанням у сфері управління, навчання здійснюється власне 2-3 спеціалістами, які працюють неповний робочий тиждень. У Будапештському університеті економічних наук можна знайти від шести до восьми викладачів з повним робочим тижнем, і таку ж кількість викладачів з неповним робочим тижнем. В Угорському інституті державного управління підготовкою займаються вісім спеціалістів, які працюють повний робочий тиждень. Крім того, значну роль у підготовці усіх типів підготовки відіграють працюючі державні службовці.

Для роботи у закладах подальшої освіти викладачі мають відповідати наступним критеріям: вони повинні мати

науковий ступінь, володіти не менш ніж однією іноземною мовою, мати досвід у професійному державному житті та опубліковані наукові статті або книги. Викладачі з неповним робочим тижнем не повинні відповідати цим стандартам. У цьому разі вирішальне значення мають досвід та висока професійна оцінка.

Як зазначалось вище, підготовчі курси, організовані центральними та місцевими органами, спрямовані на працюючих державних службовців. Внаслідок цього підготовчі програми здебільшого зосереджуються на практичних знаннях; тому науковців рідко запрошують читати лекції на цих курсах.

Професійні знання викладачів у закладах подальшої освіти вважаються в цілому задовільними. Більшість викладачів розмовляють іноземними мовами, знайомі з досвідом управління інших країн та брали участь у курсах різної тривалості в європейських університетах. Немає необхідності висувати додаткові вимоги для їхнього залучення, оскільки їхня наукова діяльність високо оцінюється. Однак їхні знання повинні регулярно модернізуватись, наприклад через міжнародні навчальні поїздки.

Оплата інструкторів вкрай низька, зважаючи на те, що шкалою оплати державних службовців встановлено заробітну платню набагато нижчою прийнятої у приватному секторі. Особливо це стосується викладачів. Серед них заробітна платня університетських викладачів можливо найнижча, якщо порівнювати з приватним сектором. Як правило, вони отримують менш ніж чверть суми, яка виплачується спеціалістам з подібними знаннями у приватному секторі.

7. Визначення потреб і зміст підготовки

Різні чинники впливають на визначення потреб підготовки, які відрізняються залежно від характеристик відповідних підготовчих організацій.

Навчальні плани університетів було розроблено в результаті довгих професійних обговорень, і вони постійно

вдосконалюються по мірі накопичення практичного досвіду. В усіх інших закладах визначення потреб має випадковий характер, часто залежить від нових завдань державного управління. Відповідно до нових правових заходів, розпоряджень, завдань або нових способів виконання існуючих завдань, програми підготовки видозмінюються для задоволення нових потреб. Програми підготовки також можна визначити за допомогою моделей підготовки, розроблених упродовж декількох років або навіть десятиріч.

Міжнародні експерти час від часу відвідують Угорщину з деталізованими планами, тому що вони мусять виконувати підготовчу програму як частину визначеного проекту допомоги. Проблема полягає в тому, що більшість з цих програм ґрунтуються не на фактичних потребах, а на вже готових концепціях закордонних спеціалістів. Тому такі програми мають сумнівну цінність; деякі з них задовольняють угорські потреби підготовки, інші містять теми, що не є необхідними. Отже, державні службовці не отримують очікуваних результатів під час відвідування програм. Внаслідок цього, Угорщина зробила значні кроки для розвитку спеціально розроблених програм підготовки.

Підготовчі курси не обов'язково закінчуються випускними іспитами, що характерно для більшості коротких та професійних курсів. Курси, які класифікуються як пов'язані з кар'єрою, або ті, що організовуються університетами, закінчуються іспитами; так само як і курси підготовки до основного і професійного іспитів зі сфери управління.

Передумови для відвідування підготовчих курсів відрізняються відповідно до типу закладу, який ці курси організує. Університети можна відвідувати лише після складання вступних іспитів, оскільки кількість претендентів набагато вища обмеженої кількості місць. Відбираються ті, хто показує найкращі результати на усних та письмових іспитах. Передумов для участі в інших формах навчання, особливо професійних курсах, не існує.

8. Цільові групи

На думку спеціалістів, пріоритет слід надати забезпеченню підготовки державних службовців вищого рівня - погляд, який поділяється урядом. Доки проблему підготовки керівників вищого рівня не буде вирішено, не можна розробляти підготовчі програми для державних службовців нижчого рівня. Перша категорія з 600-800 імовірних кандидатів на підготовку вищого рівня може бути знайдена в міністерствах та в інших урядових органах. Значною мірою від них залежить успіх реформи державного управління, перебудови та міжнародної інтеграції. Більше того, рішення цієї групи мають великий вплив на статус державного управління у суспільстві. Заклад, метою якого є вирішення цієї проблеми, буде створений у близькому майбутньому. Існують плани щодо вдосконалення мовних навичок державних службовців вищого рівня і проведення підготовки зі створення правових заходів, оскільки це той рівень, на якому приймаються більшість рішень цього типу. Ще однією важливою метою є здобуття більш глибоких знань з бюджетних та фінансових питань, тому що вміння знайти додаткові ресурси для своїх організацій стало важливим аспектом в оцінці успіху державних керівників. Насамкінець, державним службовцям вищого рівня повинна надаватись інформація з європейських питань, особливо з наступних двох галузей: організація та правові заходи Європейського Союзу та переваги і недоліки, які повинні очікуватись внаслідок європейської інтеграції.

9. Форми підготовки

Довгострокові підготовчі курси, організовані університетами, тривають від трьох до п'яти років. Підготовчі програми тривалістю менше двох років зазвичай класифікуються як короткострокові. Одно- або дворічні підготовчі курси, які організовані університетами та завершуються випускним іспитом, включені до цієї групи, так само як післядипломні

курси для працюючих державних службовців з питань захисту навколишнього середовища, економіки, інформаційної технології, управління людськими ресурсами та суспільних питань, організовані Школою державного управління. Іншою формою є одно- або двотижневі курси, які проводяться міжнародними організаціями і зосереджуються на одній конкретній темі. Існують також деякі одно- або дводенні підготовчі програми - форма, яка використовується здебільшого для оновлення знань у різних галузях. Приватні навчальні заклади майже виключно організовують одноденні програми.

Навчальні поїздки також повинні бути згадані як форма підготовки. Після 1990 р. такі поїздки організовувались для багатьох державних службовців, щоб дозволити їм ознайомитись з міжнародним досвідом у своїй галузі. Ця можливість відкрита здебільшого для державних службовців вищого рівня, таких як державні секретарі, заступники секретарів, генеральні директори та мери. Проте у багатьох випадках державні службовці нижчого рівня також брали участь у міжнародних програмах. Кількість та тривалість цих поїздок різняться, а без повного реєстру неможливо визначити число учасників цих програм. Кількість державних службовців, які брали участь у міжнародних навчальних поїздках за останні п'ять років, оцінюється у більш ніж 5 тис. чол.

10. Розробка програм підготовки

Як згадувалось вище, програми підготовки для об'єднаних програм (такі як університетські програми) у певних галузях добре розроблені, вони мають концептуальні складові і випробовуються на практиці. Короткострокові курси мають спеціальний характер, відображаючи актуальні потреби. Міжнародний досвід - навчальні поїздки або відвідування Угорщини міжнародними спеціалістами - також впливає на розробку навчальних планів цих програм. Проведені за останні кілька років програми значно відрізняються від попередніх, тому що вони приділяють більше уваги продуктив-

ності державного управління. Це є також ознакою посилення американського впливу; предмети, що зосереджувались на правових питаннях, було замінено тими, що стосуються продуктивності, методів зменшення витрат та споріднених тем.

Звичайно, зміни у середовищі державного управління також відбиваються у розробці програм підготовки. Найкращим прикладом цього є зв'язок між державною службою і можливістю входження до Європейського Союзу. В Угорщині загалом очікується, що країна невдовзі приєднається до Європейського Союзу; отже державна служба готується до інтеграції, а тому відкрились курси підготовки для державних керівників вищого рівня. Ці курси надають інформацію щодо установи та діяльності Європейського Союзу, про переваги та недоліки, на які може очікувати Угорщина від інтеграції, про чинники, які спричиняють відчуття упевненості або невпевненості.

Вищезгадана класифікація навчальних організацій Угорщини показала, що найбільші відмінності існують між закладами всередині та за межами системи подальшої освіти. Стосовно розробки програм підготовки, ця відмінність навіть ще більш помітна. Звичайно, університетські програми добре розроблені, обговорені та прийняті, і вони, як правило, відбивають довгострокові потреби. Існує кілька перешкод на шляху змін, оскільки усі зрушення не можуть пристосовуватись до існуючого укладу. Інші заклади не прив'язані до своїх програм такою ж мірою, і тому можуть реагувати на спеціальні потреби; існують лише загальні правила, з якими повинні узгоджуватись їхні програми, такі як визначення сфери підготовки, наприклад, управління торгівлею або внутрішні справи. Спеціальні потреби вимагають спеціальних програм.

На розробку програм підготовки впливає також практичний досвід, який підтверджує той факт, що професійні знання повинні час від часу оновлюватись, навіть якщо не можна помітити значних змін у даній галузі.

Державне управління Угорщини роздроблене, зв'язки між секторами і рівнями слабкі та нечасті. Те ж саме можна

також сказати про систему підготовки. Різні заклади рідко обмінюються досвідом. Відсутність центру управління людськими ресурсами погіршує проблему роздробленості навіть ще більше, ніж в інших країнах. Однак не можна сказати, що взаємодії або співробітництва між різними навчальними закладами зовсім не існує. Цікаво, що найміцніші зв'язки розвинулись між формами підготовки, організованими місцевими та міжнародними центральними органами, що є результатом того, що міжнародні програми допомоги здійснювались у співробітництві з організаціями, які перебувають під керівництвом міністерств. Взаємно корисні результати співробітництва у цій галузі очевидні.

Зміни середовища, можливо, мають найсильніший вплив на розробку програм підготовки, а це означає, що зміни у суспільному, економічному та культурному житті найбільш безпосередньо впливають на програми підготовки. Реформи фінансової та бюджетної систем, державних фінансів, банківської системи та внутрішні зміни в організаційній системі державного управління являють собою усі аспекти, які викликали модифікації в програмах підготовки.

II. Оцінка

Існує два підходи до оцінки програм підготовки державних службовців. По-перше, може бути оцінена робота учасників, як це очевидно відбувається на курсах, що закінчуються іспитом. Найважливіші програми підготовки завершуються таким чином, особливо кожна програма, організована закладами подальшої освіти та курсами для основного та професійного іспиту зі сфери управління. Упродовж цих курсів робота учасників оцінюється безперервно та у кінці курсу. Інші форми підготовки завершуються різноманітними оцінками, які не об'єднуються в організовану, однорідну систему. У другому підході до оцінки самі учасники оцінюють якість курсу. Цей тип оцінки доволі популярний в Угорщині: учасники анонімно відповідають на запитання щодо якості

курсу, роботи інструкторів та успішності курсу. Ці відповіді, як правило, враховуються під час розробки програм майбутніх курсів, запрошення інструкторів тощо.

Між роботою на курсах підготовки і просуванням по службі не існує організованого та устанавленого зв'язку. Часом посади обіймаються претендентами з найгіршими результатами підготовки. Це свідчить про те, що вирішальне значення має сам сертифікат, а не якість підготовки.

Не існує положення щодо вибору навчальних закладів. Тільки заклади подальшої освіти повинні відповідати кільком критеріям, викладеним у Законі про подальшу освіту. Однакові вимоги повинні виконуватись усіма закладами; комітет з акредитації перевіряє фінансові та людські умови підготовки. Інші форми підготовки можуть бути запропоновані без будь-якого офіційного визнання. Брак положень має несприятливий вплив на якість навчальних закладів. Ще раз повинно бути наголошено, що приватні організації самі не проводять підготовку і не наймають свій власний викладацький штат. Ці організації часто намагаються продавати програми підготовки, які дуже схожі з тими програмами, що використовуються у закладах державного сектора, хоча їхні курси у п'ять-шість разів дорожчі. Вони, таким чином, не є конкурентоспроможними.

12. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки

Зараз існують кілька варіантів змін, які розглядаються урядовими чиновниками. Найголовнішими є такі.

Стосовно закладів подальшої освіти, планується визнати Школу державного управління університетом, що збільшить тривалість навчання з трьох до п'яти років.

Як зазначалось вище, заплановано створити систему закладів з підготовки керівників сфери управління вищого рівня.

Ще один запланований центральний заклад поєднає кілька існуючих навчальних та урядових закладів, таких

як Школа державного управління, факультет права Університету наук Eötvös Loránd, відділення державного управління при Будапештському університеті економічних наук та Угорський інститут державного управління.

Що стосується підготовки і перепідготовки, результат діяльності приватного сектора нічим не кращий державного сектора; системи приватної освіти також дезінтегровані. У приватному секторі не існує однорідних форм підготовки. У цьому відношенні ці два сектори доволі схожі. Однак є невелика можливість обмінюватись навчальним досвідом між двома секторами, оскільки навчальні заклади приватного сектора використовують зовсім іншу групу інструкторів, які проводять зовсім іншу підготовку з управління комерційними підприємствами, зосереджуючись на зовсім інших аспектах. Ці обставини до певної міри змінились, тому що інструктори почали перетинати кордони секторів, неминуче впливаючи на предмети та методи підготовки.

Угорський уряд дотримується тієї точки зору, що заклади керовані, фінансовані і контрольовані державою, повинні відігравати вирішальну роль у підготовці державних службовців, і що приватизація може бути лише доповненням у цій галузі. Причиною такого підходу є не якась антипатія до приватизації, а той факт, що організації приватного сектора у першу чергу орієнтовані на прибуток, і припиняють діяльність, якщо оборот незадовільний. Виявляється, що підготовка державних службовців надає незначні можливості для отримання прибутку, оскільки ресурси органів управління обмежені. Досвід показує, що відновлення колись добре встановленої системи закладів коштує набагато менше, ніж побудова нової. Реформи потрібні, але ці реформи повинні зосереджуватись не на приватизації та зменшенні частки державної власності у цій галузі, а на зміні форм підготовки, підвищення якості та запрошенні кращих інструкторів.

13. Визначення проблем у підготовці

Розробка нової та послідовної політики і призначення службовців, відповідальних за цей процес, є найбільш гострими проблемами, які необхідно вирішити. Ні стан управління людськими ресурсами, ні стан підготовки не можуть вважатись задовільними. Як було показано, підготовка роздроблена між декількома організаціями. Це відбиває випадкові потреби; курси ґрунтовані на застарілих традиціях та міжнародних намірах без чіткої політики або відповідальних за них осіб. Політики підготовки державних службовців повинні бути сформульовані якомога скоріше. Уряд видав розпорядження щодо розробки концепції реформи державного управління, яка включає в себе реформу системи підготовки, і вже зібрано деякі підготовчі матеріали.

Закон про державну службу підкреслює важливість підготовки. Важливим питанням стосовно оцінки державного службовця, яка необхідна для кожного кроку у просуванні по службі, є те, чи відвідав він необхідні курси, чи здобув необхідні ступені, чи має знання, необхідні згідно з Законом та чи склав необхідні іспити, такі як основний і професійний іспити зі сфери державного управління та будь-які інші іспити, які вимагаються керівником органу, який наймає на роботу.

14. Висновки

Зв'язок між підготовкою державних службовців та ефективністю державного управління дуже відчутний. Ефективність державного управління в Угорщині була на найнижчому рівні на початку 50-х рр., коли рівень освіти державних службовців був навіть нижчим за середній по країні. Навпаки, було показано, що покращання підготовки державних службовців має безпосередній вплив на покращання ефективності роботи. Ефективність державної служби погіршувалась

упродовж кількох років, що було результатом відтоку кадрів до приватного сектора. Під час політичного перехідного періоду державні службовці відчували загрозу, оскільки певні політичні сили обіцяли організувати чистку, під час якої їх буде усунуто службовців попереднього режиму. Тисячі державних службовців, особливо висококваліфікованих, залишили цей сектор, тому що вони мали сприятливу конкурентоспроможну позицію на ринку праці. Сьогодні державні службовці не такі кваліфіковані; вони все ще мають нестійкі позиції та низьку заробітну платню - ситуація, яка не може бути змінена тільки покращанням підготовки.

З цієї точки зору приватизація не може бути кінцевим та остаточним рішенням, про що йшлося вище. В усякому разі, можливості для приватизації обмежені внаслідок орієнтованого на прибуток характеру підприємств. Треба наголосити, що до теперішнього моменту якість приватних курсів була досить низькою, а плата за навчання - непропорційною до наданих знань. Майбутнє полягає - подібно до європейського досвіду - у сприянні краще організованим державним закладам. Уряд шукає шляхи вирішення цих проблем.

ДОДАТОК 1

ПРИКЛАДИ

ПІДГОТОВЧИХ КУРСІВ, ПІДТРИМАНИХ

МІЖНАРОДНИМИ ДОНОРАМИ

Підготовчі курси з фінансового управління та управління кадрами були проведені з предмета “Управління людськими ресурсами”, який є частиною проекту “Підготовка державних службовців”. Ці курси, проведені у чотирьох різних містах (Мигалій, Ніредьгаза, Носвай, Балатонфельдвар), відвідало 160 державних службовців.

Крім цієї навчальної програми організовується додаткова програма “Підготовка державних службовців вищого рівня”, яку відвідає 80 чол. Підготовку було завершено до кінця минулого року, і курс буде проведено упродовж першої половини цього року.

Курси англійської мови (які відвідало 120 державних службовців) розпочались на початку 1995 р., за ними послідували курси англійської, німецької та французької мов для близько 600 учасників. Підготовку до мовних курсів 1996 р., які органічно поєднані з курсами попереднього року, було завершено в грудні 1995 р.

У рамках програми “Розвиток державного управління” було підготовлено 120 державних службовців. Учасники братимуть участь у курсах підготовки або в модернізації державного управління як інструктори або “розмножувачі”.

У 1996 р. почалась спеціальна програма підготовки для державних службовців, які займаються справами ЄС. Ця програма Euro-GTAF допомагає підготувати для вступу до ЄС 46 державних службовців вищого рівня та 103 державних службовця середнього рівня, так само як 123 спеціаліста з цього предмета.

Допомога PHARE для підготовки в Угорщині (1994-1995 рр.)	
Підготовка	Сума в екію
1. Управління людськими ресурсами в рамках ІАР	1048825
2. Розвиток державного управління в рамках GTZ	499975
3. Підготовка державних службовців вищого рівня	120000
4. Підготовка меншин	35000
5. Мовні курси	232113
6. Підготовка з європейських питань	900000
Загальна сума	2835913

ПІДГОТОВКА В ЛАТВІЇ

(на квітень 1996 р.)

1. Вступ

Незалежна Республіка Латвія була відновлена в результаті розпаду СРСР. Серпнева 1991 р. революція в СРСР призвела до розпаду радянської політичної і адміністративної системи в Латвії. Складові цієї системи, включаючи підготовку у сфері управління, були ідентичними в усьому СРСР до перехідного періоду (див., наприклад, нарис про підготовку в Литві).

Республіка Латвія - одна з трьох Балтійських держав. Вона займає територію 64,6 км², її населення становить 2,53 млн чол. (кінець 1994 р.). ВВП дорівнює 2,72 млрд доларів США (1993), а державний бюджет складає приблизно дві п'ятих усього валового внутрішнього продукту. Столиця Латвії - Рига, місто з населенням 840 тис. мешканців. Національний склад населення країни є результатом колишньої радянської міграційної політики. У Латвії (в дужках дані для Риги) 54,2 відсотка (38,1 відсотка) населення складають латиші, 33,1 відсотка (47,4 відсотка) росіяни і 12,7 відсотків (14,5 відсотків) складають інші національності. Додаткові соціальні-економічні показники наведено у додатку 1.

Адміністративна реформа розпочалась за ініціативою партії, яка очолювала коаліцію більшості в парламенті (Сеймі) з осені 1993 до осені 1995 р. Закон про державну службу було прийнято у квітні 1994 р. і засновано три установи для здійснення реформи: тимчасове Міністерство державних реформ (МДР), засноване у 1993 р. і розпущене у липні 1995 р., було центральним органом, відповідальним за розробку та здійснення реформи; Управління державної служби (УДС), відповідальне за розробку і здійснення загальних положень організації державної служби; і Латвійська школа державного управління (ЛШДУ), відповідальна за розробку програми, координацію підвищення кваліфікації кандидатів на посаду державного службовця (див. далі розділ "Правові рамки") в усіх установах латвійської державної служби. ЛШДУ також організовує і проводить кваліфікаційні іспити державних службовців (див. "Правові рамки").

Мета нової системи полягає у пристосуванні латвійської державної служби до нових, орієнтованих на Захід політичних тенденцій країни. ЛШДУ є нещодавно створеною установою, що організовує підвищення кваліфікаційного рівня державних службовців. ЛШДУ не проводить підготовку силами власного викладацького складу. Вона укладає контракти з зовнішніми навчальними центрами для проведення підвищення кваліфікації з метою розвитку необхідних для державних службовців умінь (див. далі розділи “Цілі підготовки” та “Зміст підготовки”). У виконанні своїх завдань ЛШДУ обмежена тільки загальними положеннями закону “Про державну службу” (див. розділи “Цільові групи” та “Правові рамки”), який визначає обов’язки школи як зазначено вище. ЛШДУ також організовує окремі підготовчі курси підвищеного рівня для керівників вищого рангу (див. розділ “Викладацький склад”).

2. Цілі підготовки

У січні 1995 р. МДР запропонувало робочий документ під назвою “Програма реформи латвійського державного управління”. Цей документ визначає цілі, зміст та засоби здійснення реформи у широкій політиці. В ньому зазначено, що державна служба повинна бути побудована на наступних принципах: довіра, універсальне використання, кар’єра та професійний розвиток, турбота та моральний кодекс. Він також перераховує основні інструменти державного управління. У цьому контексті стверджується, що необхідно:

“заснувати УДС, яке сприятиме поширенню принципу кар’єри в рамках державної служби та відбиратиме кандидатів на державну службу; і заснувати ЛШДУ, яка забезпечуватиме необхідну підготовку для запевнення універсальної придатності державних службовців та розвитку професійних кваліфікацій”.

Далі робочий документ більш детально визначає принцип кар'єри: "Створюючи державну службу на принципі кар'єри, держава висловлює віру в те, що її державні службовці постійно підвищуватимуть свій кваліфікаційний рівень, для того, щоб зростати разом з системою. Держава також асигнує кошти на професійний розвиток державних службовців, усвідомлюючи, що державна служба є активним конкурентом на ринку праці".

Вищезазначені формулювання політики відбиваються у підготовчій діяльності ЛШДУ. Її програма значною мірою складається з загальних предметів із державного управління, які розвивають навички, пов'язані з принципом універсальної придатності (див. розділ "Зміст підготовки").

ЛШДУ визначає посади керівників вищого рангу та організовує підготовку (надаючи матеріально-технічне забезпечення іноземним компаніям або інструкторам) відповідно до її окремої програми для вищих керівників державної служби. Ці курси є курсами підготовки підвищеного рівня, і разом з загальними цілями підвищення кваліфікації вони мають на меті розвиток корпоративної культури та прозорості спілкування серед керівників вищого рангу.

Робочий документ зосереджується на загальних принципах реформи системи управління в Латвії. Особливий зміст реформи державної служби більш точно був визначений у Законі про державну службу, який розглядатиметься у наступних розділах. Завдання інтернаціоналізації дій та можливостей державної служби відбито у статті 37 цього закону (див. розділ "Правові рамки"), яка заохочує державних службовців до вивчення іноземних мов запровадженням 10-ти відсоткового підвищення заробітної платні за кожну вивчену мову.

Ці цілі підготовки походять як від суспільного тиску та попиту, так і від міжнародного співтовариства у контексті європейської інтеграційної політики.

На цьому початковому етапі реформи потреба підготовки визнається дедалі більше, а відтак добре підготовленим

працівникам створюються можливості для роботи. Залученню таких працівників певною мірою перешкоджає централізований та контрольований підхід до реформ, особливо стосовно політики оплати праці. Ринкові вимоги достатньо високі (наприклад, принаймні від п'яти до десяти років досвіду роботи на вищих керівних посадах, доповненого доброю професійною підготовкою або закордонною освітою з наступним практичним застосуванням цієї підготовки), і це стимулює конкуренцію. Потреба у міжнародній співпраці чітко визнається на усіх рівнях державного управління.

3. Правові рамки

Наступні правові акти стосуються державної служби:

- Закон “Про державну службу”³;
- Закон “Про дисциплінарні процедури для державних службовців”;
- Закон “Про конфлікт інтересу”;
- Моральний кодекс;
- Закон “Про адміністративний процес”.

Закон “Про державну службу” передбачає рамки для державної служби та створює передумови для підготовки державних службовців. Значна частина цього нарисю про підготовку зосереджується на цьому законі, який поділений на п'ять розділів. Детальний аналіз його положень подано у додатку 2. Переклад закону “Про державну службу” англійською мовою, виконаний УДС, використовується тут як основа для посилань.

Згідно із законом “Про державну службу”, процес вступу на державну службу складається з двох етапів. Першим етапом вступу до системи державної служби є тест як частина процедури конкурсного відбору. Цей тест організовується УДС, яке присвоює тим, хто його пройшов, статус “канди-

³ Likums “Par valsts civildienestu”; закон прийнято 21 квітня 1994 р., опублікований у латвійській газеті latvijas vestnesis (Латвійський вісник), № 52 за 1994 р. і № 82 за 1995 р. (поправки).

дата на посаду державного службовця”. Другим етапом (після визначеного випробувального періоду) є складання кваліфікаційного іспиту (статті 5, 15, 57), який організується ЛШДУ. Після складання цього іспиту, кандидатів присвоюється статус державного службовця. Водночас ЛШДУ надає кандидатам на посаду державного службовця підготовку на основі своєї програми (див. розділ “Визначення потреб і зміст підготовки”).

Правові основи підготовки визначені у статті 5, яка припускає широке трактування сфери діяльності, обов’язків та повноважень ЛШДУ:

Стаття 5. ЛШДУ

“Кабінет засновує ЛШДУ та затверджує її статут, так само як призначає та звільняє її директора. Головними сферами відповідальності ЛШДУ є:

1) Розробка підготовчих курсів для кваліфікаційних іспитів та для підвищення кваліфікації; детальна розробка змісту та процедур кваліфікаційних іспитів;

2) Проведення кваліфікаційних іспитів у державній службі.

Вимоги до претендентів на окремі кваліфікаційні категорії державної служби стосовно їхньої загальної, спеціальної та професійної підготовки, так само як процедура перевірки здібностей претендентів, їхніх знань про специфіку державної служби та їхньої здатності задовольнити вимоги до відповідних посад, або процедура складання державними службовцями кваліфікаційних іспитів визначаються постановами Кабінету, якщо вони не передбачені в інший спосіб цим законом або спеціальними законами.”

Перший із вказаних вище пунктів залишає складання програми, розробку курсу та деталізацію процедур на розсуд ЛШДУ. Закон не обумовлює того, що курси обов’язкові для кандидатів на посаду державного службовця для складання кваліфікаційного іспиту. Процедурна частина не визначена остаточно, залишаючи відкритим, наприклад, питання стосов-

но того, хто запрошуватиме до участі у курсі, а потім проводитиме кваліфікаційний іспит та видаватиме сертифікати державних службовців. Ці теми повинні бути передбачені постановами кабінету.

Остання частина статті 5, яка стосується вимог, пов'язує програму підготовки з кваліфікаційною категорією державного службовця (див. статтю 52 у додатку 2), яка повинна бути присвоєна після кваліфікаційного іспиту. Нинішнім завданням ЛШДУ і УДС є визначити, які саме знання або здібності повинні перевірятись на кваліфікаційному іспиті, та чи впливатиме результат іспиту на кваліфікаційну категорію.

Наступні статті цього Закону про державну службу пов'язані з підготовкою, іспитом, правовим статусом та просуванням по службі державних службовців (та кандидатів на посаду державного службовця).

Стаття 15. Статус кандидата на посаду державного службовця

“Особа може отримати статус державного службовця тільки після складання кваліфікаційного іспиту кандидата на посаду державного службовця (надалі — атестація) і виконання обов'язків державного службовця як кандидата на посаду державного службовця упродовж не менше трьох, але не більше п'яти років та склавши кваліфікаційний іспит.

Усі вимоги, обмеження та права, передбачені цим законом та іншими нормативними актами, будуть дійсні для кандидатів на посаду державного службовця, якщо вони не передбачені в інший спосіб законом.

Термін перебування на посаді особи як кандидата на посаду державного службовця буде додано до загального терміну перебування на посаді державного службовця у державній службі.”

У першій частині статті 15 визначено, що кандидати на посаду державного службовця мають максимум п'ять років на підготовку та складання кваліфікаційних іспитів для

того, щоб стати державними службовцями. ЛШДУ використовує першу фразу як директиву для умов підготовки до кваліфікаційних іспитів та для визначення кількості кандидатів на посаду державного службовця, підготовлених до складання кваліфікаційних іспитів.

Розділ третій Закону про державну службу присвячено обов'язкам та обмеженням державних службовців. Наступне положення формує основу для заходів щодо підвищення кваліфікації.

Стаття 22. Обов'язок підвищувати кваліфікаційний рівень

“Державний службовець (кандидат) має обов'язок постійно вчитись і вдосконалювати свої професійні навички.

Керівники установ державної служби повинні забезпечувати державним службовцям (кандидатам) можливість підвищувати їхній кваліфікаційний рівень не менш ніж 45 днів протягом трьох років, зберігаючи їхню заробітну платню та покриваючи витрати на навчання, якщо підвищення кваліфікації здійснюється у Латвії.”

Ця стаття слугує підставою для підвищення кваліфікації кандидатів на посаду державного службовця. Слухачам, як правило, надається одно- або двотижнева навчальна відпустка на рік. Друга частина статті передбачає децентралізований підхід до фінансування підготовки. Проте поки що всі кошти, асигновані для ЛШДУ на підвищення кваліфікації, надходили з державного бюджету; школа не брала плату з міністерств та інших установ державного управління за її послуги.

4. Фінансування і форми підготовки

Ця доповідь зосереджується головним чином на підготовці державних службовців, пов'язаній з реформою державної служби, охоплюючи період з кінця 1994 р. до

початку 1996 р. З 1991 р. фінансована урядом підготовка та міжнародна допомога реформі складала лише невелику частину загальної підготовки, наданої різним частинам державної служби. До 1994 р. з державного бюджету не відраховувались спеціальні кошти на підготовку; і самофінансовані (литовським урядом) підготовчі заходи, які згадуються нижче, відносяться до періоду 1994-96 рр.

Загальні дані щодо технічної допомоги Латвії дають деяке розуміння співвідношення між самофінансованою підготовкою та зовнішнім або іноземним фінансуванням.

Таблиця 1

Період	Донор	Технічна допомога (у мільйонах екю)	На підготовку (у мільйонах екю)
1991-4	Данія	12,54	
1991-4	Фінляндія	3,79	
1991-4	Німеччина	8,77	
1991-4	Швеція	14,13	
1991-4	Інші країни ЄС	6,48	
1991-4	Інші 24 розвинені країни, головним чином США	Приблизно 55	
1991-4	ЕС-PHARE, усього	64.70	
1995	ЕС-PHARE, усього	32.50	
1994-5	ЕС-PHARE, програма реформи державного управління	Приблизно 4 ⁴	Приблизно 1
1994-5	Латвійський уряд		0,85 ⁵

⁴ Це триваючий проект, який надає допомогу УДС, ЛШДУ, ПЦМС та іншим установам на рівні центрального уряду (див. розділ "Навчальні заклади і правовий статус"), які безпосередньо залучені до реформи державної служби.

⁵ Ця цифра стосується централізовано асигнованих фондів державного бюджету коштів; і сума становить 0,1 відсотка від усіх урядових витрат у 1995 р.; курс обміну екю на латвійський лат - 0,69 (березень 1996 р.).

Допомога багатосторонніх донорів окрім ЕС-PHARE (міжнародні фінансові установи, такі як Світовий банк, Міжнародний валютний фонд [МВФ] та інші; міжнародні організації на зразок програми розвитку ООН [ПРООН] та ОЕСР; такі фундації як Фонд Сороса; та інші) не включена до вищенаведеного переліку, хоча ці внески значні. Наприклад, одержувачі допомоги міжнародних фінансових установ як правило включають державні банки, і тому така допомога поширюється далеко за правові рамки державної служби.

При визначенні суми, витраченої виключно на підготовку, слід ураховувати, що проекти технічної допомоги, як правило, містять у собі підготовку як один інтегрований компонент, разом з іншими заходами, пов'язаними з підготовкою. За дуже приблизними підрахунками складова підготовки у таких проектах становить 20 відсотків. До того ж з вищенаведених даних про технічну допомогу можна розрахувати обсяг фондів, витрачених на підготовку. Взагалі з 1991 по 1995 р. грошовий обсяг проектів допомоги у інституційні, людські ресурси, соціальний, приватний та інфраструктурний сектори сягнув мільйонів екю; практично всі ці сектори, таким чином, отримали підготовку для поліпшення керівних можливостей свого штату.

Фонди на підвищення кваліфікації асигнуються з державного бюджету. Фонди, необхідні для розвитку підготовки ЛШДУ, визначені у контракті на керівництво, укладеному з МДР на 1995 р. Інші установи державної служби не мають спеціальних бюджетів для підготовки (однак деякі з них, що мають незалежні фінансові можливості та операції можуть організовувати курси підготовки незалежно - наприклад, Служба державного доходу). Модель централізованого розподілу фондів на підготовку (див. статтю 22 Закону про державну службу у наведеному вище розділі "Правові рамки") було обрано урядом. Основне зовнішнє фінансування було одержано від Програми реформи державного управління ЕС-PHARE у формі консультаційної та підготовчої допомоги, так само як і поставок офісного обладнання. Ця допомога

була надана МДР, УДС, ЛШДУ та Державному навчальному центру місцевого самоврядування та державному навчальному центру Латвійського університету (див. розділ “Навчальні заклади і правовий статус”).

Установи державної служби одержують у сфері підготовки різноманітну двосторонню допомогу з західних країн, яка надається через матеріально-технічне забезпечення ЛШДУ. Головні країни-донори - Данія, Ірландія, Нідерланди, Швеція та Сполучені Штати Америки (головним чином методологія підготовки з питань управління), Канада (головним чином економіка), Франція (головним чином мовна підготовка та підготовка державних службовців вищого рангу з питань інтеграції ЄС).

Слухачі не мусять платити за підготовчі курси, які проводяться ЛШДУ або іншими закладами. Наприклад, державні службовці, як правило, проходять курси мовної підготовки у Державному центрі мовної підготовки лише якщо витрати на підготовку покриваються установою державної служби.

На практиці, ЛШДУ укладає контракти з навчальними центрами про викладання блоку предметів. Поділ предметів на блоки здійснюється з організаційних міркувань, із тим, щоб групи слухачів могли мати повний тиждень підготовки. Фінансові особливості процедури контрактації наведено нижче. Витрати на підготовку в доларах США - приблизна сума на основі латвійської валюти лата (Ls). Витрати є типовими зразками контрактів між ЛШДУ та навчальними центрами (див. табл. 2).

ЛШДУ комплектує групи слухачів, як правило від 20 до 25 осіб. Вони мають однотижневу навчальну відпустку, відвідуючи заняття з предмета(-ів) одного з чотирьох блоків.

Підвищення кваліфікації організовується для державних службовців вищого рівня. Ця категорія включає посади від державних секретарів до керівників департаментів у міністерствах та державних органах (приблизно 200 чол.). Хоча програма підготовки однакова, особлива увага приді-

Таблиця 2

Номер блоку	Назва блоку	Предмети	Кількість одиниць	Максимальна плата за навчання за особу в день, у доларах США	Максимальна плата за особу, у доларах США
1	Економіка	Економіка	5	11	55
2	Менеджмент та методи щоденної роботи	Менеджмент	5	11	55
3	Право та історія	Право Історія	3,5 1,5	11 11	38,5 16,5
4	Психологія, етика та комп'ютери	Психологія Комп'ютери	3 2	17 19	51 38

ляється якості підготовки, тобто для проведення курсів запрошуються західні консультаційні компанії, методологія підготовки може бути різною та підвищеною (взаємодіюча, ситуативні вивчення тощо). Більший акцент робиться на курси управління, менший - на технічні. Відтак, курси управління проводились Шведською консультаційною компанією OMNIA (що фінансується BITS, Швеція), а курс з економіки проводився Датською та Ірландською школами державного управління в рамках Програми допомоги реформі державного управління EC-PHARE.

Як підсумок зазначених підготовчих заходів, у таблиці 3 подано їхній загальний обсяг стосовно кількості кандидатів на посаду державного службовця, підготовлених у розглядуваний період (дані ЛШДУ про підготовку від 1 січня 1995 р. до 1 грудня 1995).

Таблиця 3

Тематичний блок	Навчальні предмети	Кількість слухачів
1	Економіка	1985
2	Менеджмент та методи щоденної роботи	3495
3	Право та історія	539
4	Етика, психологія та комп'ютери	3066
Загальна кількість слухачів		9085

Згідно з даними ЛШДУ, у 1995 р. загальне заплановане фінансування з державного бюджету на підготовку становило близько 586 тис. лат (приблизно 1 млн 106 тис. доларів США). До 1 грудня 1995 р. більшість цих коштів було витрачено на підготовку кандидатів на посаду державного службовця та на підготовку навчальних матеріалів.

Згідно з законом, підготовка кандидатів на посаду державного службовця є пріоритетом. Проте в законі "Про

державну службу” передбачено істотні зміни, які обмежують державну службу головним чином до групи керівників, що може знизити кількість державних службовців лише до 3500 чол. У результаті склад цільових груп для підготовки може бути докорінно змінений.

Одним з найважливіших заходів ЛШДУ, пов’язаних з підготовкою, є проведення кваліфікаційних іспитів для здобуття статусу державного службовця. Передбачається, що вони розпочнуться в 1997 р. зі складання іспиту 200 кандидатами на посаду державного службовця вищого рівня.

5. Навчальні заклади і правовий статус

Уся підготовка згідно з загальною програмою (див. далі розділ “Визначення потреб і зміст підготовки”) проводиться у 23 навчальних центрах, розташованих у Ризі та інших латвійських містах. Керівництво ЛШДУ займається координацією цього процесу і її штат (16 чол.) постійно зайнятий відповідними матеріально-технічними питаннями та іншою діяльністю зі сприяння підготовці. Серед іншого вони включають написання і публікацію підготовчих матеріалів. У додатку 3 подано перелік 13 найбільших навчальних центрів.

Існує деяка складність, пов’язана з визначенням загальних критеріїв для характеристики навчальних центрів, які є досить різними за сутністю, розміром та профілем. З одного боку, є центри, що були організовані у державних університетах, такі як Єлгавська сільськогосподарська академія, Ризький технічний університет (РТУ), Державний навчальний центр (ДНЦ) при Латвійському університеті (ЛУ) та інші. З іншого боку, існують нещодавно створені навчальні центри, такі як Навчальний центр місцевого самоврядування (НЦМС) Латвійського союзу органів самоуправління, та нові навчальні, консультативні та освітні компанії, такі як Комп’ютерленд Рига, навчальний центр “Туріба” Латвійського

товариства споживачів з тією ж назвою, Латвійський коледж банківської справи та Латвійський міжнародний коледж економічного аналізу. НЦМС та ДНЦ визнаються як достатньо компетентні навчальні центри; вони одержали значну допомогу від Програми ЄС-PHARE.

Усі навчальні центри є незалежними суб'єктами права. Як правило, їхні назви походять від назв їхніх власників (наприклад, РТУ, "Туріба", Комп'ютерленд), і вони підпорядковані їхнім власникам відповідно до офіційного законодавства про компанії. Жоден з навчальних центрів не одержує підтримки з державного бюджету, і усі вони були засновані в результаті оцінки потреб підготовки. Таким чином, навчальні центри в університетах і ті, що належать Латвійському союзу органів самоуправління, з'явилися у результаті передбачуваних потреб державної служби. Навчальний центр "Туріба" займається головним чином підготовкою для потреб власного штату і він може лише запропонувати підготовку державних службовців як другорядну діяльність. Коледжі банківської справи та економіки орієнтовані на приватну банківську справу та інші сектори поза державною службою.

Добре організовані навчальні центри зазвичай мають свої власні підготовчі заходи, головним чином у приватному секторі, муніципалітетах тощо. Вони не можуть "вижити" виключно за рахунок підготовки державних службовців. Навчальні центри конкурують на підставі їхньої репутації, їхнього статусу відносно можливості одержання міжнародної допомоги та їхньої здатності проводити державні програми. "Ринок" підготовки державних службовців розділений між навчальними центрами; вони зазвичай організовують прямий контакт з потенційним "клієнтом" в установах державної служби. Оплату ЛШДУ фондів на підготовку та підписання контрактів для проведення підготовки від імені ЛШДУ не передбачено жодною процедурою постачання; таким чином, право на контракти надається навчальним центрам залежно від здійснюваної ЛШДУ попередньої оцінки їх здатності проводити підготовку як щодо поточних контрактів, так і за оцінкою учасників (див. також розділ "Оцінка підготовчих заходів").

Інша особливість полягає в обмеженій спеціалізації навчальних центрів, які мають тенденцію охоплювати в їхніх програмах увесь навчальний план ЛШДУ. Це особливо стосується регіональних навчальних центрів, які повинні готувати кандидатів на посаду державного службовця з відповідних регіонів. Однак може бути доведено, що деяка спеціалізація навчальних центрів у Ризі зробить значний внесок до якості навчальних предметів, які вони пропонують.

Предмети висвітлюються нерівномірно. Наприклад, предмет "право" викладається лише до обмеженого ступеня. Відділення права ЛУ в цьому контексті є певним винятком. Досвід його роботи зі студентами сприяє розробці та проведенню схожого курсу для державних службовців. Проте державі службовці часто вважають цей предмет складним, отже вони не обирають цю дисципліну на початковому етапі підготовки.

6. Викладацький склад

У навчальних центрах предмети викладаються інструкторами, ліцензованими ЛШДУ. Перед ліцензуванням ЛШДУ залучає потенційних інструкторів до розробки програми, підготовки інструкторів та інших заходів. Під час цих заходів інструктори повинні продемонструвати свій намір працювати та навички у сфері підготовки. Після ліцензування складається перелік сертифікованих інструкторів, і навчальні центри обирають штат викладачів з цього переліку.

Загалом є близько 200 інструкторів, які працюють неповний робочий тиждень або найняті на підставі постійного контракту. Майже всі вони мають досвід роботи в університетах, і багато хто поєднує викладацьку роботу в університетах з іншою роботою (наприклад, у державній службі, приватному бізнесі та підготовці). Більшість інструкторів прийшли з ЛУ та РТУ або з університетів у Єлгаві, Даугавпілсі, Лієпаї, Резекне і Вентспілсі. Головна проблема полягає у введенні нових методів взаємодії у їхню роботу замість простого читання лекцій.

Докладаються зусилля для введення таких методів підготовки, як інтерактивні методи, вправи та групові завдання. Інструкторів було підготовлено для проведення кандидатам на посаду державного службовця курсів, які орієнтовані на кваліфікаційні іспити.

Кількість та склад інструкторів ЛШДУ, найнятих навчальними центрами на контрактній основі, постійно змінюється. Інструктори укладають контракти з навчальними центрами на визначений термін, як правило, на час дії контракту між навчальним центром і ЛШДУ. Тому оплата визначається навчальними центрами. Рівень оплати (від 3 до 5 лат за годину) є вищим за оплату викладацької роботи в університеті (приблизно від 1 до 3 лат за годину). Однак оплата тих інструкторів, які проводять підготовку в приватному секторі у спеціальних галузях, таких як фінанси та економіка, може бути значно вища.

В рамках програми допомоги ЄС-PHARE потенційні інструктори самі проходили підготовку у групах по 20 чол. з наступних предметів: менеджмент, психологія та етика і ринкова економіка. До того ж, у рамках цієї двосторонньої програми свій внесок у ці заходи зробила датська школа державного управління.

Підсумовуючи зазначимо, що потенційні інструктори в системі ЛШДУ готуються латвійськими інструкторами, які мають визнаний авторитет та досвід викладацької роботи в університеті з відповідних дисциплін, а також західними інструкторами у рамках програм допомоги.

7. Визначення потреб і зміст підготовки

Підготовча програма ЛШДУ ґрунтується на загальній навчальній програмі, а це означає, що курсові програми, які використовуються для підготовки кандидатів на посаду державного службовця у різних навчальних центрах, однорідні. Кожен навчальний центр, який отримує контракт з

ЛШДУ на підготовку кандидатів на посаду державного службовця, зобов'язаний викладати курси згідно з цим контрактом, використовуючи інструкторів, підготовлених до навчання та сертифікованих ЛШДУ. Викладаються наступні предмети:

Ринкова економіка

Цей курс (40 навчальних годин або п'ять днів) розроблено як вступ до основних концепцій предмета. Мікроекономіка (14 годин): ринок, ціна, конкуренція, ринок виробничих ресурсів, основи підприємництва. Макроекономіка (8 годин): основні економічні показники, гроші, банківська система, кредит, макроекономічна рівновага та стабільність. Вплив держави на ринкову економіку (6 годин): кейнсіанство та монетаризм, державний бюджет та податкова система. Міжнародні економічні зв'язки (6 годин): аналіз та прогнозування економічних ситуацій (6 годин).

Менеджмент

(24 навчальні години або 3 дні). Планування, вирішення проблем, прийняття рішень (2 години); стратегічне планування та менеджмент (4 години); організаційна теорія та структура (4 години); мотивація та спілкування (4 години); управління кадрами (4 години); менеджмент змін (2 години).

Методи щоденної роботи

(14 годин або два дні). Цей курс у його сучасному варіанті зосереджується на процедурах роботи з документацією, кореспонденцією та обробки інформації.

Право і основи державного управління

(30 годин). Цей курс представляє головні принципи та структуру предмета права. Він зосереджується на законодавстві у сфері системи управління і з цієї точки зору він представляє правовий статус та роль державної служби. Також до нього включені наступні основні області права: Кон-

ституція (*Satversme*); адміністративне законодавство, судочинство та відповідальність; захист навколишнього середовища; трудове законодавство; карне судочинство; муніципальне право.

Історія Латвії

(10 годин). Цей курс зосереджується на історії Латвії у ХХ сторіччі. Курс поділений на наступні теми:

- 1) Розвиток ідеї незалежної держави Латвія (1903-1917);
- 2) Утворення незалежної і демократичної держави Латвія (1918-1920);
- 3) Латвія у системі міжнародних відносин (1920-1940);
- 4) Основи латвійської політичної системи, її розвиток та результати (1920-1940);
- 5) Латвійська державна економіка: модель розвитку (1920-1940);
- 6) Латвійська культура (1920-1940);
- 7) Латвія у складі СРСР (1940-1941);
- 8) Латвія під нацистським режимом (1941-1945);
- 9) Латвія знову у складі СРСР (1945-1986);
- 10) Пробудження⁶ (*Atmoda*) в Латвії. Відновлення незалежності Латвії.

Стосунки у колективі; психологія і етика

(24 години або 3 дні). Цей курс розроблено для застосування цих понять у державній службі, тобто “державний службовець з точки зору психології та етики, портрет державного службовця”. Його головні теми такі: орієнтація цінностей; типи та засоби спілкування; взаємне порозуміння та взаємодія; психологія груп; конфлікти та розв’язання конфліктів; особистість; моральні та розумові цінності; професійна етика державного службовця.

⁶ Пробудження (*Atmoda*) - поширений латвійський вираз, який характеризує популярні політичні заходи в Латвії, що розпочалися в результаті політики перебудови у колишньому СРСР. Ці заходи мали результатом відновлення Республіки Латвії протягом 1991-93 рр.

Комп'ютери

(16 годин або 2 дні). Цей курс представляє основні принципи роботи з персональними комп'ютерами (в Латвії найбільш поширені IBM-PC сумісні комп'ютери). Цей курс представляє компоненти комп'ютера та периферійні пристрої, деякі основи застосування DOS та, головним чином, застосування Microsoft Windows, з наголосом на текстовому редакторі. Зміст курсу може змінюватись від найбільш загального до підвищеного рівня залежно від слухачів; у курсі підвищеного типу можуть також використовуватись електронні таблиці тощо.

Навчальні матеріали до курсів, перерахованих вище, було зібрано головним чином інструкторами ЛШДУ. У випадку з ринковою економікою та менеджментом, навчальні матеріали були також підготовлені донорами, які надавали допомогу для підготовки керівників вищого рівня (див. розділ "Фінансування і форми підготовки"). Їх було перекладено латвійською мовою.

Для проведення підготовки відповідно до існуючих політик реформи державної служби ЛШДУ повинна буде продовжувати до 2000 р. підготовчі заходи для кандидатів на посаду державного службовця, як описано у попередніх розділах. Однак, як вже зазначалось раніше, якщо Кабінет Міністрів схвалить Закон "Про державну службу", ці часові рамки значно зміняться.

Через довготривалі плани підготовки усіх кандидатів на посаду державного службовця за згаданою програмою, а також внаслідок значних бюджетних обмежень, Школа може тільки частково задовольнити невідкладні потреби у підвищенні кваліфікації, що з'явилися у 1995 р. Попри ці труднощі та для задоволення невідкладних потреб, протягом періоду з листопада 1995 до травня 1996 р. Школа розробила два нових курси, а саме з менеджментського консалтингу і аудиту та управління людськими ресурсами. Усвідомлюючи недостатні можливості держави у підготовці у цих сферах, Школа запросила міжнародних партнерів зі Швеції та Великобританії для здійснення підготовки.

Оцінку потреб було проведено Програмою реформи державного управління ЄС-PHARE для сприяння переорієнтації ЛШДУ на потреби “ринку” державної служби. Спираючись на цю оцінку, ЛШДУ запровадила програму підготовки з європейських питань. Аналіз потреб підготовки був оснований на бесідах з представниками установ державної служби, відповідальними за підготовку. Деякі позиції з цього аналізу узагальнюються у наступних пунктах.

Майже усі установи, обстежені для цієї доповіді (вони охоплюють більшість міністерств та Службу державного доходу), визнали необхідність підготовки з європейських питань. Деякі з них (такі як Міністерство соціального забезпечення та Міністерство фінансів) запланували свої майбутні заходи, пов’язані із запровадженням білої книги. У цих випадках відповідні установи мали тенденцію висловлювати свої потреби досить конкретно.

Були наведені наступні загальні потреби підготовки, які охоплюють широке коло предметів:

- установи Європейського Союзу;
- процедури прийняття рішень у Європейському Союзі;
- джерела права Європейського Союзу;
- політика Європейського Союзу;
- країни - члени Європейського Союзу та інформаційні джерела європейського союзу;
- уміння вести переговори.

Інші загальні потреби включають підготовку керівників та службовців зі сфери людських ресурсів, методи щоденної роботи та мовну підготовку (англійська, німецька та французька у порядку зменшення їхньої важливості). Потреба у підготовці керівників вищого рангу була особливо гострою серед загальних предметів з державного управління. Підготовка з менеджменту та пов’язане питання методів щоденної роботи були визнані опитаними як сучасна потреба керівників середнього рівня у міністерствах (на рівні підготовки рішень).

8. Цільові групи

Глави I та II закону “Про державну службу”, так само як його положення перехідного періоду, визначають латвійську державну службу та забезпечують порядок участі латвійських державних і муніципальних установ, а також визначають осіб, зайнятих у цих установах в межах системи державної служби. Положення закону детально описано у розділі “Правові рамки”. Детальний аналіз положень цього закону стосовно цільових груп подано у додатку 4.

Цільовою групою для підготовки є резерв кандидатів на посади державних службовців, зайнятих в установах державної служби, які готуватимуться до складання кваліфікаційних іспитів для здобуття статусу державного службовця.

Стаття 3 стверджує, що Кабінет має право визначати посади державної служби для укомплектування особами, найнятими на підставі трудового кодексу⁷. Як правило, це так звані “політичні посади”: радники або помічники міністрів або Прем’єр-міністра, так само як інші люди, які працюють у тісному контакті з політичним керівництвом. Вони найняті на строк перебування при владі відповідного керівника. Технічний та інший допоміжний штат може також бути найнятий на підставі трудового кодексу.

Закон “Про державну службу” стверджує, що посади у сфері державної служби є тими посадами, які передбачають підготовку і/або прийняття рішень. Це формулювання означає, що державний службовець несе велику відповідальність, а відтак, повинен мати певний рівень кваліфікації. Ця категорія посади іноді відноситься до “служби вищого

⁷ Загальний трудовий кодекс є основою трудового законодавства в Латвії і більш ніж 30 статей кодексу стосуються державної служби. Закон “Про державну службу” накладає додаткові обмеження на службовців; та іноді вони бажають бути найнятими згідно з загальним трудовим кодексом, ніж законом “Про державну службу”. У випадку з політичними посадами ця перевага віддається завдяки численним можливостям працевлаштування та широкій свободі дій.

керівництва”. Проте атестація мала результатом 11830 кандидатів на посаду державного службовця (офіційні дані УДС на березень 1996 р.). Ця кількість не відповідає кількості тих, хто приймає рішення та осіб, які несуть відповідальність за підготовку рішень у державній службі. Деякі посади, які треба більш точно охарактеризувати як типово “канцелярські”, увійшли до системи, заснованої Законом “Про державну службу”. Щоб запобігти плутанини, латвійський уряд нещодавно (у березні 1996 р.) запропонував концепцію трирівневої державної служби, відділивши керівні функції та функції прийняття рішень від інших дій. За подробицями, будь ласка, звертайтеся до додатку 5.

9. Розробка програм підготовки

Згідно з даними ЛШДУ, програма підготовки було сформульовано робочими групами у складі потенційних інструкторів та спеціалістів ЛШДУ. Вони розробили нинішню модель, використовуючи відповідний досвід європейських країн та Сполучених Штатів Америки, пристосовуючи програму підготовки до латвійської специфіки.

Програми підготовки після їх формулювання були прийняті ЛШДУ. Програми підготовки не були значно змінені під час проведення курсів. Експерти ЕС-PHARE та інші допомагають ЛШДУ у розробці програми відповідно до наявних потреб. Ця допомога також пов’язана з триваючими програмами двостороннього співробітництва.

10. Оцінка

Хоча потреба оцінити підготовчі програми визнається, досі не докладалось істотних зусиль для проведення ґрунтовної підсумкової оцінки курсів. Знову, оскільки більшість сучасних підготовчих заходів у державній службі складає початкову підготовку, націлену на кандидатів на посаду державного службовця, а, відтак, безпосередньо не викликану

попитом, немає явної необхідності для оцінки раціональних результатів. Відтак, деякі зусилля оцінити курси, описані нижче, дають мало інформації про результати витрат.

Результати зусиль, спрямованих на оцінку курсів, як правило, доволі позитивні. Відразу після курсів учасникам даються анкети оцінок як змісту курсу, так і методології. Анкети збираються та аналізуються працівниками ЛШДУ. Керівництво ЛШДУ вагається стосовно прямого тлумачення цих результатів, тому що учасники, як правило, проходять такі курси вперше і не мають зразка для порівняння. Оцінка якості викладання, змісту програми, інтенсивності підготовки, якості інструкторів та практичної придатності курсів має тенденцію демонструвати дуже позитивні результати, а приблизно від 60 до 98 відсотків респондентів відмітили у анкетах вищу з запропонованих категорій якості.

Оцінка курсу підготовки інструкторів, яка проводиться Програмою реформи державного управління ЕС-PHARE, схожа з оцінкою курсів ЛШДУ, зазначеною вище. У своїх коментарях до анкет потенційні інструктори відзначили, що ці курси корисні для їхньої подальшої роботи (від 80 до 90 відсотків). Частіше за інші серед найбільш корисних аспектів було відзначено "методологію викладання".

Як зазначалось раніше, навчальні заклади повинні відповідати наступним критеріям з метою отримання права на викладання курсів для державних службовців:

- вони повинні дотримуватись загальної програми, прийнятої ЛШДУ;
- вони повинні наймати інструкторів, які пройшли сертифікацію ЛШДУ;
- вони повинні проводити курси в рамках відповідних стандартів якості.

Хоча внаслідок відсутності офіційних критеріїв остання вимога є до певної міри невизначеною, вона використовується ЛШДУ разом з анкетами оцінки курсу. Представники ЛШДУ відвідують навчальні центри під час проведення курсів без попереднього попередження для перевірки фактичної робо-

ти. Існують деякі інші, менш офіційні, способи оцінки, такі як збирання неофіційних відгуків.

11. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки

Питання підготовки у державній службі не можуть бути відділені від розвитку правових та нормативних рамок державної служби взагалі. Зараз готуються нові істотні зміни до закону "Про державну службу". За подробицями просимо звертатись до додатку 5.

Крім можливих нових підходів, ЛШДУ планує продовжувати роботу з існуючим підходом щодо підготовки до завершення підготовки усіх кандидатів на посаду державного службовця. Відтак, можливі майбутні програми поділено на коротко- та довготривалий компоненти: короткотривалий компонент (1994 р. - січень 1997 р.) узгоджується з існуючими програмами та паралельною розробкою програм підвищеного типу; довготривалий компонент (1996-2000 рр.) має на меті підтримуючу розробку та проведення курсів підвищеного рівня відповідно до теперішніх та змінюваних потреб.

Згідно даних ЛШДУ, вона і надалі буде центральною латвійською організацією з підготовки державних службовців. Основну увагу Школи буде зосереджено на питаннях європейської інтеграції та курсах підвищеного рівня (викликані попитом програми професійного розвитку) для вищих керівників державної служби.

12. Визначення проблем у підготовці

Однією з проблем, визначених у підготовці, є те, що асигнування державних бюджетних коштів здається недостатньо гнучким для задоволення існуючих потреб державних службовців та установ. Централізація може до певної міри спричинити проблему в цьому контексті, як це трапилось у

зв'язку з недостатньою увагою до нещодавно виниклих потреб внаслідок бюджетних обмежень. З більшою гнучкістю треба ставитись до курсів, які проводяться навчальними закладами. Найбільш потрібні курси вірогідно можуть бути викликаними спеціальною потребою та бути терміновими та специфічними. Такі умови мають вплив на стандарти навчальних закладів, особливо стосовно їхньої кваліфікації та здатності управляти.

Теперішній статус ЛШДУ може занадто сильно нагадувати щось на зразок агенції з керівництва підготовкою. Можливо, вона повинна докласти зусиль для перетворення на школу державного управління. Особливо вона повинна буде продовжувати розвивати її власний штат для розробки та проведення підготовчих курсів та розвивати можливість централізованої підготовки з питань управління людськими ресурсами у співробітництві з УДК.

13. Висновки

Реформа державної служби в Латвії почалась у 1993 р. з низки вирішальних рішень, прийнятих парламентом (Сеймом). Було прийнято Закон "Про державну службу", у державний бюджет було включено окрему статтю на цілі реформи та було засновано нові установи для здійснення реформи відповідно до політично визначених положень. Ці зусилля демонструють політичну волю уряду та законодавчої влади розвивати продуктивну та професійну державну службу, здатну вирішувати проблемні та суперечливі завдання в ході його трансформації від уряду-виробника до уряду-регулятора. Проте з боку деяких політиків все ще бракує усвідомлення завдань державної служби, зокрема її завдання щодо гарантування запровадження політик, окреслених політичною елітою країни, та того факту, що професійна державна служба необхідна для сприяння здоровому економічному розвитку.

Підготовка у сфері державної служби безпосередньо покращує роботу державного сектора. Іноземна допомога

відіграє вирішальну роль у цьому процесі (див. цифри у розділі про фінансування). Завдання для латвійського політичного та державного керівництва полягає у забезпеченні використання ресурсів технічної допомоги, наданих міжнародним співтовариством, у найбільш продуктивний спосіб. Теперішні заходи з підготовки у державному секторі поширюються значно далі правових рамок державної служби. Тому ще одним завданням латвійського державного управління є не відставати від розвитку державного (і приватного) сектора, сприяючи здобуттю і застосуванню нових умінь, методів і знань.

ДОДАТОК 1

ОСНОВНІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПОКАЗНИКИ ЛАТВІЇ

Подані нижче дані, взяті з офіційного джерела (*Основні статистичні показники 1995 р.; Латвія і Рига. Латвійська статистика, Рига, 1995. ISBN 9984-9038-4-2*), дають загальну уяву про країну.

Територія: 64600 км²

Населення (кінець 1994 р.)

Латвії	2 млн 530 тис.
Риги	840 тис.
Даугавпілса	120 тис.
Лієпаї	100 тис.
Єлгави	71 тис.
Юрмали	59 тис.
Вентспілса	47 тис.
Резекне	42 тис.

Національний склад у відсотках (на початок 1994 р.)

Латвія: латишів - 54,2; росіян - 33,1; інших - 12,7;
Рига: латишів - 38,1; росіян - 47,4; інших - 14,5.

Зайнятість (1994 р.)

Всього у державній економіці: 1 млн 205 тис. чол.,
включаючи:

державні підприємства, установи і організації -	504 тис.
сільськогосподарські підприємства -	64 тис.
інші підприємства -	368 тис.
приватні підприємства, такі як ферми та індивідуальні види зайнятості -	269 тис.
пенсіонерів -	663 тис. (в Ризі 215800)
безробітних -	83900 (в Ризі 12455).

Державна економіка

ВВП (у 1993 р.): 1467 мільйонів лат (близько 2716 мільйонів доларів США).

Державний бюджет (у 1994 р.):

дохід 561,3 мільйонів лат (близько 1038 мільйонів доларів США)

видатки 599,2 мільйонів лат (близько 1109 мільйонів доларів США).

Зовнішня торгівля (1994 р.)

Увесь експорт (франко-борт, мільйонів лат) 571,1 (близько 1057 мільйонів доларів США);

Структура (у відсотках): СНД - 42,7; Європейський Союз та Європейська асоціація вільної торгівлі - 41,3; інші - 16;

Головні країни-партнери (мільйонів лат): Росія - 156; Німеччина - 58; Великобританія - 54; Швеція - 38; Україна - 33; Литва - 31; Білорусь - 24.

Увесь імпорт (франко-борт, мільйонів лат) 700,1 (близько 1296 мільйонів доларів США);

Структура (у відсотках): СНД - 30,4; Європейський Союз та Європейська асоціація вільної торгівлі - 41,6; інші - 28;

Головні країни-партнери (мільйонів лат): Росія - 164; Німеччина - 94; Фінляндія - 59; Швеція - 45; Литва - 41; Естонія - 24; Білорусь - 21; Україна - 21.

ДОДАТОК 2

ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНУ “ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ”⁸

Глава 1, Стаття 1 визначає сферу чинності цього закону. Вона регулює відносини державної служби між державними та муніципальними державними службовцями і кандидатами на посаду державного службовця. Відносини, які не регульовані цим законом, будуть врегульовані іншими законами. Цей закон також регулює службові відносини державних службовців (і кандидатів на посаду державного службовця) у тих установах державної служби, які є суб'єктом спеціальних законів, наскільки положення не передбачені цими спеціальними законами.

Це положення є досить важливим стосовно Міністерства внутрішніх справ, яке має окремі правові рамки діяльності. Практично система цього міністерства має військову організаційну структуру, яка зберігає деякі риси від спадщини колишньої міліції. Впровадження державної служби у це міністерство є проблематичним через істотно інший підхід до положень про відставку, заробітну платню, просування по службі та інших питань. Однак необхідність впровадження відповідно пристосованої системи державної служби у Міністерство внутрішніх справ ясно визнається усіма сторонами, причетними до цієї проблеми. Як зазначалось вище, термін впровадження системи державної служби у цьому випадку продовжено до кінця 1996 р. Проблеми такого роду також існують у залученні муніципалітетів до системи державної служби.

Глава 2 цього закону має справу з призначенням на посади у державній службі. Відтак (як зазначено у Статті 7), для (нижчих) посад з 12 по 8 кваліфікаційні кате-

⁸ Likums “Par valsts civildienestu”; закон, прийнятий 21 квітня 1994 р., опублікований у латвійській газеті *Latvijas vestnesis* (Латвійський вісник), № 52 за 1994 р. і № 82 за 1995 р. (поправки).

горії організуються відкриті тендери; і відкриті або внутрішні (тільки державні службовці або кандидати) тендери організуються для (вищих) посад з 7 до I категорії. Оголошення публікуються в офіційній газеті. Особи, які претендують на посади керівників та заступників керівників установ державної служби (як зазначено у статті 8), подають заяви до УДС. Особи, які претендують на відповідні посади у муніципальних установах державної служби, подають заяви до муніципалітету. Інші претенденти звертаються з заявами безпосередньо до керівника відповідної установи державної служби. Усі претенденти повинні подати наступні документи:

- коротку автобіографію, інформацію про попередню роботу, документи, що засвідчують освіту;
- документ, який засвідчує відповідний стан здоров'я претендента;
- заява претендента про виконання умов статті 6 (див. додаток 4);
- свідоцтво про складання тесту з латвійської мови на найвищому (3-му) рівні володіння, якщо претендент не є випускником латвійськомовної школи.

УДС встановлює дату атестації (стаття 9) для кандидата не пізніше двох місяців після реєстрації та перевірки усієї необхідної документації. Якщо кандидат проходить атестацію, УДС видає свідоцтво кандидата на посаду державного службовця (стаття 10), яке дійсне упродовж 6 місяців. Це свідоцтво дає кандидатові право претендувати на посаду в державній службі. Кандидат призначається на посаду в державній службі керівником відповідної установи державної служби (стаття 11). У резолюції про призначення на посаду (стаття 12) повинні бути відзначені наступні важливі пункти:

- назва установи державної служби, дата;
- назва посади;
- кваліфікаційна категорія, встановлена УДС, та місячна заробітна платня;

- умови призначення (визначений або невизначений термін).

Характеристика посади буде включена у вищезазначену резолюцію як Додаток.

Постанова Кабінету “Про характеристики посад у державній службі” була схвалена 17 січня 1995 р. та доповнена методологією УДС з розробки посадових інструкцій. Посадові інструкції впроваджено в установи державної служби, і методологія їхньої розробки вдосконалюється у процесі практичного застосування і паралельної розробки пов’язаних проблем оцінки посади і кваліфікаційних категорій.

Стаття 13 забезпечує переваги перебування на посаді у державній службі. Переваги надаються тим державним службовцям, хто:

- звільнений з державної служби з незалежних від нього обставин (див. умови у статті 48); або ті хто збережуть свої посади після закінчення мандату обраного керівника (див. умови у статті 49);

- мають бажані характеристики, такі як гарний послужний список, знання принаймні двох іноземних мов, вміння роботи з комп’ютером, спеціальну освіту у сфері управління або науковий ступінь доктора наук у відповідній галузі наук, присуджений або визнаний в Латвії.

Друга частина статті 15 (див. розділ про “Правові рамки”, починаючи з фрази “Усі вимоги ...”) передбачає, що всі умови закону повинні застосовуватися однаково до державних службовців та кандидатів на посаду державного службовця (включаючи виплати та допомогу, зазначені у статті 32 про житло, статті 34 на випадок народження дитини та догляду за дитиною і статті 50 на випадок травмування або смерті), крім оплати та інших певних виплат та допомоги (див. статтю 31).

Глава 3 закону “Про державну службу” присвячена обов’язкам та обмеженням для державних службовців.

Далі наводяться деякі з інших важливих обмежень, якими забороняються певні види діяльності:

- (Стаття 23) брати участь у підприємницькій діяльності, окрім випадків, коли державний службовець уповноважений представляти державні інтереси в управлінських та контрольних структурах підприємств;

- (Стаття 24) виконувати інші роботи без дозволу керівника установи державної служби; часове обмеження для таких робіт не повинно перевищувати двох п'ятих від звичайних робочих годин на державній службі (40 годин на тиждень);

- (Стаття 25) служити народним засідателем у суді; виступати третьою стороною у справах, в яких однією із сторін виступає установа державної служби, де він працює;

- (Стаття 26) обіймати виборні посади у політичних організаціях;

- (Стаття 27) страйкувати;

- (Стаття 28) висловлювати офіційну позицію установи державної служби засобам масової інформації без дозволу керівника установи державної служби.

Глава 4 закону "Про державну службу" присвячена правам, оплаті праці та гарантіям державних службовців. Наступне положення закону є одним з основних стимулів для кандидатів на посаду державного службовця здобути статус державних службовців.

Стаття 31. Заробітна платня. Місячна заробітна платня і етапи просування по службі встановлюються Кабінетом відповідно до рівня кваліфікаційної категорії, передбаченої для посад у державній службі.

Кандидат на посаду державного службовця одержує 80 відсотків місячної заробітної платні державного службовця, і 40 відсотків від усіх виплат та допомоги, що надаються державним службовцям цим законом.

Положення Глави 4 важливі для розуміння фактичної та потенційної мотивації для державних службовців. Деякі положення безпосередньо пов'язані з підготовкою та навчан-

ням, і тому варто описати цей розділ більш детально. Далі наводяться деякі важливі права:

- (Стаття 30) для постійних державних службовців, незалежно від змін у політичному і / або адміністративному керівництві; порядок звільнення (Стаття 48) у випадках скорочення штату і ліквідації установ державної служби встановлюється УДС із збереженням колишньої місячної заробітної платні на період до трьох місяців;

- (Статті 32-41) на отримання житла, відпустки, переводу по службі та спеціальної (на випадок аварії, смерті членів сім'ї, народження дитини, догляду за дитиною) допомоги, виплат багатодітним, річних премій та нагород;

- (Стаття 37) одержувати виплату обсягом до 10 відсотків від місячної заробітної платні за володіння третьою та кожною додатковою іноземною мовою, якщо необхідність знання цієї окремої мови і необхідний рівень володіння мовою підтверджено свідоцтвом, виданим УДС.

- (Стаття 40) успішно проходити навчання в освітній установі, необхідного для виконання обов'язків у державній службі; отримувати компенсацію розміром у половину річної оплати за навчання; і (стаття 43) мати 20-денну навчальну відпустку для складання випускних іспитів, зі збереженням на цей час місячної заробітної платні;

- (Стаття 42) мати щорічну відпустку (чотири тижні), зі збереженням на цей час місячної заробітної платні;

- (Стаття 44) мати неоплачувану відпустку до двох місяців з дозволу керівника установи державної служби. Неоплачувана відпустка до двох місяців буде надана державному службовцю у випадку висунення його або її кандидатом на парламентських або муніципальних виборах. У випадку обрання державного службовця (стаття 49), УДС гарантує державному службовцю ту ж саму або рівноцінну посаду після одного строку його мандату обраного представника;

- (Стаття 45) проходити медичне обстеження та одержувати медичну допомогу і обов'язкове соціальне стра-

хування, згідно з спеціальним(и) законом(-ами) та постановами Кабінету;

- (Стаття 46) мати пенсію відповідно до Закону про державні пенсії;

- (Стаття 47) звертатися з заявою на зайняття вакантної посади у державній службі, яка відповідає його кваліфікаційній категорії, після відсутності на державній службі строком до трьох років. Якщо період відсутності становить від 3 до 5 років, він складатиме кваліфікаційний іспит в ЛШДУ.

Деякі з цих прав трактуються як потенційні, оскільки вони не застосовуються на практиці. Їх застосування часто пов'язано з розробкою нових процедур (наприклад, стаття 37) згідно з пріоритетами та значними фінансовими ресурсами і організаційними зобов'язаннями (наприклад, стаття 45). У деяких випадках гарантії визначено нечітко (наприклад, статті 30, 48). Якість права та нормативної системи державної служби постійно вдосконалюється за ініціативою УДС з урахуванням досвіду роботи.

Глава 5 закону стосується порядку проходження служби в рамках державної служби. Серед інших положень існують деякі статті, які стосуються кваліфікаційних категорій та просування по службі. Ці питання повинні бути пов'язані з питаннями підготовки та підвищення кваліфікації. Проте поняття кваліфікаційних категорій ще не розроблено, а відтак існуючі положення явно пов'язують просування по службі з підвищенням кваліфікації, але значення (визначення) кваліфікаційної категорії ще нечітке.

Так, стаття 52 встановлює, що всі посади державної служби поділено на 12 кваліфікаційних категорій, і державний службовець може здобути 15 службових рангів (одне підвищення у два роки). Стаття 57 ставить умовою, що державний службовець може бути підвищений на посаду, що вимагає вищої кваліфікаційної категорії, тільки після складання кваліфікаційного іспиту та отримання відповідної кваліфікаційної категорії. Відтак можна говорити про те,

що кваліфікаційна категорія є скоріше якістю особи, ніж посади. Методологія визначення кваліфікаційних категорій буде однією з головних справ УДС упродовж 1996 р.

Дані про державних службовців, включаючи відвідані підготовчі курси та навчання, будуть зібрані у індивідуальних послужних справах (стаття 63).

ДОДАТОК 3
ГОЛОВНІ НАВЧАЛЬНІ ЦЕНТРИ

№ п/п	Центри підготовки	Кількість підготовлених кандидатів на посаду державного службовця				Усього
		Блок 1 Економіка	Блок 2 Менеджмент та методи щоденної роботи	Блок 3 Право та історія	Блок 4 Етика, психологія та комп'ютери	
1	Славська сільськогосподарська академія,	162	658	63	129	1012
2	Гуманітарний інститут	238	242		729	729
3	Комп'ютерленд Рига	141	100		227	707
4	Ризький технічний університет (RTU)	166	219		419	660
5	"Туріба", вища школа менеджменту	77	200		227	612
6	Навчальний центр місцевого самоврядування				227	504
7	Латвійський коледж банківської справи	235	110		137	482
8	Державний навчальний центр Латвійського університету	125	138	47	155	465
9	Даугавпільський педагогічний інститут	39	361		42	442
10	Міжнародний коледж економічного аналізу	190	123		121	434
11	Атлістібська вища школа	31	165		159	355
12	Міжнародна школа туризму		192		149	341
13	Центр ділової підготовки Biznesa Komplekss	51	182		102	335
	Ліспайська вища педагогічна школа					

Примітка: дані ЛШДУ щодо підготовки, які охоплюють період з 1 січня 1995 р. до 1 грудня 1995 р.

ДОДАТОК 4

ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНУ “ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ” СТОСОВНО ЦІЛЬОВИХ ГРУП ДЛЯ ПІДГОТОВКИ І СКЛАДУ ЛАТВІЙСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ⁹

Згідно зі статтею 1, у Латвії існують наступні установи державної служби: державна канцелярія, усі державні і муніципальні установи, суди, прокуратура, державні аудиторські служби, так само як усі інші установи, засновані згідно з конституцією (Satversme), законами, резолюціями кабінету або муніципалітетів, та які виконують державні або муніципальні функції.

Згідно зі статтею 2, державним службовцем є особа, яка склала кваліфікаційний іспит для здобуття статусу державного службовця і призначена на посаду у сфері державної служби. Кандидатом на посаду державного службовця є особа, яка пройшла атестацію і призначена на посаду у сфері державної служби до складання кваліфікаційного іспиту для здобуття статусу державного службовця.

Стаття 3. Посадами державної служби є такі:

1. Керівник установи державної служби;
2. Заступник керівника установи державної служби;
3. Керівник середньої ланки управління, якому підпорядковуються інші державні службовці;

4. Посади, які згідно із законами, постановами Кабінету або резолюціями органів самоуправління мають готувати або приймати рішення, які обов'язкові для певної кількості осіб.

Ця стаття також визначає посади, які не перебувають у сфері державної служби: Президент держави, члени сейму, міністри, парламентські заступники міністрів, обрані члени муніципальних рад, голова верховного суду, його заступники, судді, генеральний прокурор, його заступники і інші прокуро-

⁹ Likums “Par valsts civildienestu”; закон, прийнятий 21 квітня 1994 р., опублікований у латвійській газеті Latvijas vestnesis (Латвійський вісник), № 52 за 1994 р. і № 82 за 1995 р. (поправки).

ри, державний генеральний ревізор, члени державної аудиторної ради і члени ревізійних рад.

У статті 6 передбачені наступні обов'язкові вимоги до кандидатів на посади у сфері державної служби (які мають статус державного службовця або кандидата на посаду державного службовця як передумови):

- громадянство республіки Латвія;
- принаймні загальна середня освіта;
- знання латвійської мови і принаймні однієї іноземної мови;
- вік принаймні 18 років і не старше встановленого законом пенсійного віку (60 років для чоловіків і 55 років для жінок, дозволяються окремі винятки);
- відсутність кримінального досьє, окрім реабілітованих осіб;
- працездатність;
- відсутність теперішнього або минулого зв'язку з зарубіжними органами безпеки або розвідувальними органами, включаючи такі органи колишнього СРСР;
- відсутність теперішнього або минулого членства у організаціях, заборонених у Латвії;
- відсутність інших встановлених законом обмежень від обіймання посад державних службовців.

У Положеннях про перехідний період цього закону зазначається, що атестація повинна проводитись атестаційними комісіями (органами, які приймають фактичні рішення стосовно кандидатів) згідно з процедурами, визначеними кабінетом. УДС має обов'язки організувати і координувати цей процес; воно має справу з відповідними даними і видає сертифікати. Фактично, УДС визначає які установи державної служби повинні реформуватись згідно з поточним розкладом атестації, передбаченим Положенням про перехід:

- 2-й тур (до 31 грудня 1995 р.): Служба натуралізації і Служба державних земель;
- 2-й тур (до 1 квітня 1996 р.): Департамент громадянства і імміграції при Міністерстві внутрішніх справ;
- 2-й тур (до 31 грудня 1996 р.): Центральний штат Міністерства внутрішніх справ;

• 3-й тур (до 31 грудня 1996 р.): Державні і муніципальні установи, підконтрольні і підпорядковані Міністерству внутрішніх справ.

У наступній таблиці представлені офіційні дані УДС стосовно кількості і розподілу кандидатів на посаду державного службовця в установах державної служби (на травень 1995 р.).

Міністерство	Кількість кандидатів на посаду державного службовця
<i>Оборони:</i>	349
включаючи установи державної служби	248
<i>Зовнішніх справ:</i>	260
включаючи центральний штат	163
включаючи посольства, консульства	97
<i>Економіки:</i>	522
включаючи систему Комітету статистики	373
<i>Фінансів:</i>	3211
включаючи Службу державного доходу	2841
<i>Внутрішніх справ</i>	10
<i>Освіти і науки</i>	254
<i>Культури</i>	120
<i>Соціального забезпечення:</i>	1163
включаючи Фонд державного соціального страхування	768
<i>Транспорту</i>	246
<i>Юстиції:</i>	603
включаючи Архів	229
включаючи Службу державних земель	218
<i>Державних реформ (розпущене у липні 1995 р.)</i>	88
<i>Захисту навколишнього середовища і регіонального розвитку:</i>	405
включаючи регіональні комітети	219
<i>Сільського господарства</i>	1128
<i>Інші установи:</i>	
Прокуратура	1
Державна канцелярія	112
Державна аудиторська служба	88
Усього:	8549

ДОДАТОК 5

КОНЦЕПЦІЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ КАТЕГОРІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ЛАТВІЙСЬКУ ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Цю концепцію було прийнято латвійським урядом у березні 1996 р., і, зважаючи на те, що вона пов'язана з суттєвими змінами у Законі "Про державну службу", до травня 1996 р. необхідно підготувати відповідні поправки до законодавства.

У преамбулі цієї концепції вказуються дві головні причини, які призвели до появи запропонованого підходу: 1) до державної служби вступили багато осіб, які обіймають технічні або канцелярські посади, 2) недостатність ресурсів для підготовки вищих керівників державної служби.

Наступні положення закону "Про державну службу" *потребуватимуть* змін або доповнень:

- Пункт 4 статті 3 (див. Додаток 4): "... посади, які згідно з законами, постановами Кабінету або резолюціями органів самоуправління мають приймати рішення, важливі на державному рівні, які обов'язкові для певної кількості осіб. Інші посади є посадами нижчого рівня (службовців)";

- Особи, які принаймні п'ять років працюють у державній службі, можуть бути призначені на посади державної служби; державні службовці повинні скласти кваліфікаційний іспит; вони підпадатимуть під дію усіх обмежень і матимуть усі соціальні пільги, передбачені законом "Про державну службу";

- Особи, які мають необхідні характеристики (стаття 6, див. додаток 4) і пройшли атестацію, можуть бути призначеними на посади нижчого рівня (службовців); вони мають усі соціальні пільги і підпадатимуть під дію частини обмежень, передбачених законом "Про державну службу";

- Державні службовці повинні мати вищу освіту (університетську або професійну підвищеного типу) і спеціальні знання з державного управління згідно з програмою ЛШДУ;

- Державна служба (державні службовці і службовці) було поділено на три рівні: А - державні службовці, Б - службовці в установах центрального уряду; В - службовці в муніципалітетах.

Згідно з існуючим проектом концепції *загальна кількість посад державної служби становитиме 3308*. Цей підрахунок виведений з поточної загальної кількості 11830 кандидатів на посаду державного службовця, які на березень 1996 р. обіймали посади у сфері державної служби.

ПІДГОТОВКА В ЛИТВІ
(на квітень 1996 р.)

1. Вступ

Демократична Республіка Литва була відновлена 11 березня 1990 р. Актом про відновлення незалежності. Основний закон країни (конституція) був прийнятий на референдумі 25 жовтня 1992 р. Він визначає основні принципи і функції економічної та політичної системи країни, так само як основні установи державної влади, яка здійснюється сеймом (парламентом), президентом республіки, урядом і судами.

Литва - найбільша з трьох балтійських країн, яка удвічі більша Бельгії і дещо менша від Ірландії:

- територія: 65200 км²;
- населення (на 1994 р.): 3738800 чол. (подібно до кількості населення Ірландії, Албанії, Норвегії або Нової Зеландії);
- склад населення: литовці - 80%, поляки - 13%, інші - 7%. Столиця - Вільнюс, мешканців - 584400 чол. (на 1994 р.)

Система підготовки у державному управлінні до перехідного періоду

У період між 1940 і 1990 р. Литва була залежною частиною Радянського Союзу. До проголошення її незалежності від Москви і наступного міжнародного визнання у 1991 р. підготовка у сфері управління проводилась у радянському стилі. Людей готували до прийняття інструкцій від комітетів комуністичної партії. За умов цієї централізованої системи влада кремля брала на себе відповідальність за всі головні рішення; країна не мала великої потреби у структурах державного управління, налаштованих на розробку та запровадження самостійної політики. Керівники місцевих відділів відповідали за виконання інструкцій, надісланих з центру. Індивідуальна ініціатива з боку державних службовців мала пристосовуватись до генеральної партійної лінії.

Концепція державної служби, що обслуговує специфічні потреби країни, залишалась значною мірою слаборозвиненою. Однак радянський режим приділяв велику увагу тому, щоб

головні виконавці наказів Москви були достатньо освічені і правильно підготовлені, і щоб підготовка була розроблена з метою навчити людей що, коли і як робити для виконання рішень партії. Теоретичних дискусій стосовно заведеного порядку було дуже мало. Підготовка була ідеологічно і політично орієнтована, проводилась вона у формі лекцій, що давало дуже мало простору для діалогу, взаємодіючої участі або практичного застосування.

Починаючи з 1945 р. у радянській Литві існувало три рівні закладів підготовки державних службовців: обласний (до 1948 р.), республіканський і союзний (СРСР). Обласна підготовка формально організовувалась урядом радянської Литви, хоча на практиці нею керували обласні комітети комуністичної партії Литви. Підготовка державних службовців на рівні республіки офіційно організовувалась центральним комітетом комуністичної партії Литви. У Вільнюсі було відкрито вищу партійну школу для державних службовців з середньою освітою; державні службовці з нижчою освітою навчались у школі радянсько-партійних працівників. До 1987 р. вся підготовка для вищої і середньої ланки керівництва міністерств і державних відомств проводилась центральним комітетом комуністичної партії Радянського Союзу у Москві. Увесь Радянський Союз був поділений на зони, і Литва була частиною північно-західної зони, в якій головним навчальним закладом комуністичної партії була Ленінградська вища партійна школа. Усі заступники міністрів, керівники відділів міністерств, державних відомств і органів, так само як вищі керівники з міст і обласних органів державного управління мали раз на два роки проходити підготовку (терміном до двох місяців). Міністри та їхній резерв проходили підготовку в Московській вищій партійній школі і більш престижній Академії суспільних наук при центральному комітеті комуністичної партії Радянського Союзу. Деякі міністерські чиновники високого рангу і керівники найбільших державних заводів і підприємств проходили підготовку в Академії державної економіки СРСР.

Основна підготовка місцевих керівників середнього рівня здійснювалась на курсах удосконалення радянських працівників при Раді Міністрів радянської Литви. Після 1973 р. розпочали свою діяльність різні інституційні навчальні центри й інститути при окремих міністерствах. У той же час за наказом Москви курси було закрито і замість них литовським урядом був заснований Інститут підвищення кваліфікації керівників і спеціалістів міжгалузевої державної економіки. Дещо пізніше інститут був перейменований на Інститут підвищення кваліфікації спеціалістів державної економіки і після 1990 р. він став Литовською Академією. Подібні інститути були засновані в усіх радянських республіках. В Академії читались головним чином курси з загального керівництва, економіки і законодавства. На кінець свого існування вона мала 6 факультетів і 18 відділень. В Академії постійно працювали близько 100 викладачів, включаючи 6 професорів, і більше 20 доцентів. Близько 1000 лекторів співпрацювали на контрактній основі. У той час судді, арбітри та інші юристи вважались державними службовцями, тому для них цим закладом також проводилась підготовка.

Тісно пов'язаними з Академією були Інститут підготовки вчителів, Інститут підготовки працівників культури та Інститут підготовки працівників сільського господарства. Їхні програми мали затверджуватись спеціальним відділом Міністерства середньої і середньої спеціальної освіти Радянського Союзу та у центральному комітеті комуністичної партії. Лише після 1989 р. і під час перебудови Москва припинила своє втручання у процес підготовки державних службовців.

2. Цілі підготовки

Здобувши незалежність, Литва знову потребувала структур і методів, придатних для усіх рівнів ефективного управління у незалежній, демократичній і орієнтованій на ринок країні. Необхідно було встановити новий зв'язок між парламентом і урядом, та між урядом і керівниками його

виконавчих агенцій. Також існувала потреба у продуктивному і чіткому розподілі повноважень для формування і запровадження політики незалежної країни.

Литва розпочала здійснення складної програми соціально-економічної реформи. У значній мірі завершено процес приватизації. Інфляція стала значно меншою і протягом останнього року збір податків з підприємств постійно поліпшувався. Реорганізація також включала в себе структурну реформу місцевих і обласних органів державної влади (реформа територіального поділу), зрівняння між муніципалітетами (*savivaldybės*) й областями (*apskritis*) і реформи процедур складання бюджету та ведення обліку.

Сам перехідний процес, включаючи модернізацію державного управління, змінює бачення держави. Однією з найбільших проблем для уряду Литви є стимулювання розвитку продуктивного і економічно виправданого державного апарату, відповідного до її багатопартійної демократії і ринкової економіки, через послідовні реформи інституційних структур, робочих процедур і кадрових політик як у центральному управлінні, так і в органах місцевого самоврядування.

Звичайно, у процесі реформи державного управління існують певні перешкоди і ризики. Недостатність адміністративної цілісності (зміни старших державних службовців згідно з політичними тенденціями, зміни міністрів чи парламентаріїв або більшості міських рад тощо) є однією з головних проблем, що постають перед державним управлінням. До певної міри це створює ситуацію, за умов якої реформи не можуть продовжуватись після наступних виборів до центральних або місцевих органів управління (Сейму, муніципальних рад) внаслідок нестачі бюджетних коштів. Закон про посадових осіб був спробою захистити професійних державних службовців від подібної зміни напрямків політичних вітрів.

Центральні органи управління докладають багато зусиль до підготовки запровадження положень ЄС згідно з вимогами білої книги від червня 1995 р. Деякі проблеми виникають внаслідок того, що після здобуття незалежності урядові структури залишились значною мірою незмінними.

Не зроблено достатньої переоцінки шляхів удосконалення зв'язку між міністерствами, між міністерствами і їхнім штатом та між міністерствами, громадськістю і Сеймом. Потреба в організації виконання усіх функцій незалежної держави, таких як державна оборона або міжнародні відносини призвела, наприклад, до збільшення кількості установ державного управління.

Сьогодні майже всі політичні сили погоджуються з тим, що необхідно стримувати розростання органів державного управління. Наприклад, у 1991 р. існувало 16 міністерств, а в 1996 р. їх кількість зросла до 19. Важливо підкреслити відмінність між державними організаціями і організаціями місцевого самоврядування. Парламент країни все ще намагається встановити обласний рівень самоуправління. Наявність такої великої кількості установ державного управління відбиває, до певної міри, проблему розподілу функцій між міністерствами і потребу в удосконаленні якості їхнього зв'язку. Майже всі політичні сили країни висунули пропозиції щодо реструктуризації міністерств як у плані кількості, так і в контексті розподілу повноважень. Але слабкість переважної частини цих пропозицій полягає в тому, що часто вони не ґрунтуються на серйозному об'єктивному вивченні продуктивності наявних установ або на оцінках соціально-економічних наслідків зміни. Не так давно було зроблено деякі практичні кроки і реформовано кілька державних установ. Наприклад, було скасовано Міністерство зовнішньоекономічних відносин і його повноваження були передані Міністерству зовнішніх справ і Міністерству фінансів. Було створено кілька нових установ, включаючи Міністерство з реформ державного управління і місцевої влади (МРДУМВ).

Постійні структурні реформи урядових установ і безперервний розподіл функцій між ними ускладнює організацію підготовки посадових осіб, особливо у сфері визначення і планування потреб і заходів підготовки. Більш точний і стабільний розподіл міністерських функцій і ролей повинен полегшити завдання поліпшення координації у процесах реформи державного управління.

Як це не дивно, точились тривалі дебати про те, скільки ж фактично зараз є державних службовців у Литві. Різні інтерпретації поняття *державний службовець* призводять до відмінних цифр залежно від джерела інформації. Наприклад, щоденна литовська газета *Lietuvos Aidas* (від 29 листопада 1995 р.) доповідала, що у профспілках нараховується близько 300 тис. державних службовців. Політична партія Союз лібералів приблизно підрахувала, що в урядових установах працює 23 тис. осіб МРДУМВ доводить, що близько 13400 працівників працюють у державних управлінських установах і ще близько 7700 - в установах державного самоврядування. Усі вони вважаються частиною державного управління. Цифри, наведені вище, не включають у себе штат державних або частково державних галузей промисловості, так само як військовослужбовців, поліцейських і вчителів. У листопаді 1995 р. Відділ державної статистики підрахував, що у міністерствах і муніципалітетах зайнято 16700 працівників. У січні 1996 р. цю цифру було переглянуто і скорочено до 16000 осіб. Стосовно даних про освіту цих службовців, відділ державної статистики стверджує, що 77 відсотків закінчили університет або вищу школу (університетський ступінь або диплом), 9 відсотків закінчили вищі спеціальні школи (неуніверситетський ступінь або диплом).

Для того, щоб покласти край цій дискусії, уряд Литви видав указ, який зобов'язує МРДУМВ створити спеціальний банк даних стосовно державних службовців. Збір усіх необхідних даних про державних службовців, включаючи їхні кваліфікації, закінчено наприкінці 1996 р.

Потреба в переорієнтації державних службовців на слугування народів і на роботу під демократичним контролем у незалежній державі з власною внутрішньою і зовнішньою політикою визначила цілі підготовки державних службовців. Звичайно, внаслідок створення нових установ до роботи на державній службі необхідно залучати багато нових працівників. Часті кадрові зміни у державній службі і недостатність професіоналізму є найбільш вагомими причинами

активізації роботи навчальних закладів державної служби. Але завдання модернізації поведінки і менталітету литовських державних службовців залишається імперативом.

3. Правові рамки

Стаття 5 Конституції Литви зобов'язує всі установи державного управління слугувати народу і проголошує право народу контролювати роботу своїх службовців. Найбільш важливі і головні правила і положення стосовно державних службовців окреслені у трудовому праві і цивільному, адміністративному та кримінальному кодексах.

Офіційно схваленого загального визначення відповідної державної служби не існує. Лише недавно МРДУМВ ініціювало розроблення проекту такого документа. Перший варіант було подано для оцінки місцевих експертів наприкінці осені 1995 р. Зараз обговорення розвитку державного управління необхідно розширити для проведення перехресної оцінки з боку різних зацікавлених груп з метою досягти загальної згоди у найближчому майбутньому.

ДЕРЖАВНІ УСТАНОВИ, ЯКІ ВІДПОВІДАЮТЬ ЗА ПОЛІТИКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ



За відсутності всебічної концепції державна служба частково регулюється Законом про посадових осіб. У цьому законі містяться деякі положення з традиційних питань державної служби, таких як конфлікт інтересів, право на спростування тощо. Закон порівняно невеликий - лише 30 статей. Більшість із них посилаються на спеціальні урядові укази, на зразок урядового указу про кваліфікаційні вимоги до професійних посадових осіб категорії Б.

Закон про посадових осіб частково вносить ясність у питанні про відмінність між термінами *державний службовець* або *службовець*; *державний* і *муніципальний чиновник*; *державний* і *місцевий політик*. Узгоджено, що всі працівники, які отримують заробітну платню з державного або муніципального бюджету, і робота яких, по суті, оплачується платником податків, є державними службовцями. Деякі з них, включаючи працівників органів управління на центральному і місцевому рівнях, вважаються державними або місцевими чиновниками. Усі працівники державних установ, обрані громадянами, та члени уряду вважаються політиками.

Литовський Закон про посадових осіб стосується лише досить вузької, але найбільш впливової частини державної служби - тих, хто приймає рішення у Парламенті, Президента, працівників урядових канцелярій, міністерств і підпорядкованих їм органів, центральних державних департаментах, і апарат установ місцевого самоуправління. Інша частина державної служби регулюється такими спеціальними законами, як закон про поліцію, закон про освіту, закон про омбудсмана тощо. Майже всі ці закони містять окремі статті про підвищення кваліфікації.

Президент, Парламент і уряд прийняли спільне рішення про те, що розробку правової системи державної служби необхідно здійснювати крок за кроком. Зважаючи на те, що явно неможливо охопити всі проблеми державної служби в єдиному законі, можуть бути видані спеціальні закони для окремих категорій державних службовців, що

частково розв'яже питання. В перспективі існує план об'єднати ці окремі закони в єдиному кодексі державної служби. Оскільки він є найбільш загальним з наявних законів, Закон про посадових осіб може стати основою для цього кодексу.

У Законі про посадових осіб зазначається, що набір на литовську державну службу буде ґрунтуватись на конкурсних іспитах. Стаття 14 цього закону, яка вимагає від державних службовців "забезпечити якість роботи" і "підвищувати кваліфікацію", зобов'язує державних посадових осіб проходити підготовку. Стаття 15 того ж закону визначає право державних посадових осіб одержувати згідно з кваліфікаційними вимогами професійну підготовку вищого рівня, оплачену установою, зі збереженням основної заробітної платні на термін від 15 до 30 днів упродовж двох років. Та ж стаття передбачає також можливість проходження підготовчих програм за кордоном. Однак необхідно задовольнити особливі умови. Тому може виявитись, що принаймні для частини державних службовців підготовка повинна стати обов'язковою.

Запровадження Закону про посадових осіб мало добрий початок. Для забезпечення виконання цього закону МРДУМВ склало проекти великої групи додаткових документів, затверджених урядом. Найбільш важливі з них містять положення про призначення на державні посади (заяви, конкурс, основні кваліфікації), про права посадових осіб (звільнення, апеляція) і про посадові інструкції. На першому етапі розробки знаходяться об'єднаний архів і база даних про державних службовців (реєстр). Закон про оплату праці державних службовців уже був представлений Сеймові для офіційного затвердження.

Закон про посадових осіб все ще потребує підготовки ряду директив щодо його запровадження, особливо стосовно просування по службі і оцінки роботи, та прав, обов'язків і повноважень державних службовців. При МРДУМВ робоча група складає проект загальної політики підготовки кадрів.

4. Фінансування

Централізованого державного фонду для підготовки державних службовців немає. Кожне міністерство, департамент або муніципалітет повинні знайти у бюджеті своєї установи кошти на підготовку свого штату. Не існує правил або традицій (окрім як у Міністерстві освіти і науки, Міністерстві оборони, Міністерстві внутрішніх справ і Міністерстві фінансів) асигнування коштів на підготовку штату. У 1993 р. уряд рекомендував усім державним і муніципальним установам асигнувати бюджет на підготовку, який становить 3 відсотки від бюджету заробітної платні установи. Поки що фінансові ресурси для підготовки є не стабільними і не надійними. Проект указу МРДУМВ усе ще не затверджено урядом. Міністерства, під юрисдикцію яких входять учителі, поліцейські, пожежники, митні службовці і медичний персонал, виділяють на підвищення кваліфікації більше фондів, ніж інші.

Деякі державні посадові особи і слухачі навчальних закладів ще не зрозуміли того, що підготовка не надається безкоштовно. Грошове питання може пояснити відносно слабе усвідомлення потреби в підготовці державних службовців у деяких міністерствах.

Із фінансової точки зору навчальні заклади для державних службовців можна класифікувати як частково чи повністю самофінансовані заклади або повністю чи головним чином фінансовані державою. Самофінансовані заклади, як правило, беруть плату за підготовку з установ, у яких працюють слухачі, або з самих слухачів. Навчальні заклади, які фінансуються з бюджету, проводять підготовку безкоштовно. Отже, усі витрати покриваються організатором підготовки.

Якщо інституційні навчальні центри не є спільними підприємствами або некомерційними організаціями, вони до деякої міри обмежені спеціальними урядовими указами про фінансовані державним бюджетом заклади. Складність полягає в тому, що вони не можуть незалежно визначити рівні

оплати своїх інструкторів. Це створює перешкоди в конкуренції на ринку праці при залученні висококваліфікованих інструкторів. Самофінансовані заклади мають значно більше гнучкості і незалежності у своїх методах відбору і наймання інструкторів.

Деякі інструктори самофінансованих навчальних закладів мають довготривалі контракти (головним чином для проведення повторних курсів). У такому випадку їм платять більше, ніж іншим. Наприклад, у приватних закладах, університетах і навчальних центрах існує великий попит на кращих інструкторів Навчального центру державного управління (НЦДУ). Залежно від їхньої кваліфікації і ринкової ситуації у сфері послуг підготовки, інструктори НЦДУ будуть заробляти від 20 до 40 литів (включаючи податки) за годину викладацької роботи (4 лита = 1 долар США). У порівнянні з університетами, де викладачі, як правило, одержують від 8 до 15 литів за годину навчання, це висока оплата. Але у порівнянні з приватними консультаційними фірмами, де викладачі одержують від 50 до 200 литів за годину, читання лекцій державним службовцям вже не здається таким привабливим, як підготовка працівників ділової сфери. Отже, навіть некомерційні навчальні заклади потребують фінансової підтримки з боку держави. Добрим прикладом є державна підтримка діяльності НЦДУ.

Таблиця 1

**Парламентські асигнування на діяльність НЦДУ
на фінансовий рік**

<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
74000 литів	102000 литів	130000 литів	148000 литів

У 1995 р. НЦДУ мав річний бюджет у 270 тис. литів. Щоб покрити всі свої витрати некомерційні навчальні заклади або навчальні заклади акціонерних компаній (АК) беруть плату за свої курси або послуги. Плата за курси може коливатись від 50 до 120 литів за одноденні курси і від 120 до 300 литів за дво-п'ятиденні курси. Плата за курси встанов-

люється головним чином виходячи з "вартості" інструктора, наявності або відсутності модифікацій курсу і здатності організації, яка направила цього слухача, заплатити гроші за його підготовку.

5. Навчальні заклади і правовий статус

Дискусія щодо потреби у системі підготовки державних службовців почалася в середині 1992 р. У грудні 1993 р. це питання обговорювалось на конференції, яку провів Навчальний центр державного управління. Урядові чиновники і викладачі вищих навчальних закладів мали першу в незалежній Литві можливість обговорити питання підготовки державних службовців і розвитку навчальних закладів. Проведена в червні 1994 р. Американо-балтійською фундацією конференція надала наступну можливість, за якою у лютому 1995 р. послідувала третя національна конференція. Цю конференцію провела програма ЕС-PHARE для огляду проектів, які вона підтримувала.

У грудні 1995 р. НЦДУ розробив анкету, яка потім була розповсюджена в установах державного управління для одержання додаткової інформації про підготовчі організації і заклади, які вважають себе закладами підготовки державних службовців. НЦДУ одержав інформацію майже від усіх закладів, з якими він мав контакт. На жаль, більшість з них не були зацікавлені у розкритті повної інформації про свої фінансові ресурси і можливості підготовки. Заклади, що відіграють провідну роль у сфері підготовки державних службовців, наводяться нижче (див. табл. 1).

Підготовку державним службовцям пропонують кілька типів закладів: приватні консультаційні фірми, державні заклади і автономні заклади (некомерційні, АК або ті, що мають навчальну автономію). Вільнюський і Клайпедський університети, Вільнюський і Каунаський технологічні університети, Каунаський Університет ім. Вітаутаса Магнума мають

відділення або кафедри, що спеціалізуються на підготовці з питань керівництва і державного управління для своїх студентів, так само як для працюючих державних службовців. У Каунаському технологічному університеті відкрито магістерську програму з державного управління. Вільнюський інститут міжнародних відносин при Вільнюському університеті розширює свою постійну навчальну програму з державного управління. Деякі види підготовки працівників муніципальних органів пропонуються фундацією Самоуправління і демократія у Вільнюсі і Центром досліджень у сфері самоуправління в Каунасі. Закладами закордонних донорів і програмами на зразок PHARE, SIGMA, Організації розвитку ООН тощо час від часу організуються навчальні заходи для литовських державних службовців. Більшість місцевих навчальних закладів для державних службовців відносно нові.

Паралельно Навчальному центру державного управління (НЦДУ), литовські органи управління пережили процес створення безлічі міністерських навчальних центрів, чії функції безпосередньо пов'язані з діяльністю міністерств, до яких вони прикріплені. Майже всі міністерства мають свої власні спеціалізовані навчальні центри, а деякі навіть мають систему навчальних центрів. Наприклад, Міністерство фінансів відкрило центр для підготовки свого фінансового штату, який проводить також підготовку з кадрових питань та загальних принципів керівництва. Водночас, Міністерство соціального забезпечення і праці відкрило навчальний центр для проведення підвищення кваліфікації керівництва соціальною роботою і підготовки 3 тис. своїх соціальних працівників. Воно також здійснює підготовку з таких питань як загальне керівництво, принципи і практика менеджменту людських ресурсів тощо.

Усі міністерські (інституційні) навчальні центри пропонують підготовчі програми з менеджменту і управління людськими ресурсами на додаток до тих програм, які пропонує НЦДУ. Отже, разом з частковим дублюванням між міністерськими навчальними закладами і відділами, які пропонують

підготовку на зразок НЦДУ, ринок навчальних послуг здається перенасиченим. Однак на практиці державним службовцям бракує можливостей для підвищення кваліфікації. Проблеми з координацією і обміном інформацією між міністерствами та між ними і іншими державними установами є головною причиною дублюючих навчальних заходів і недоліків у змісті підготовки.

Деяка неофіційна координація питань кадрової політики відбувається між начальниками відділів кадрів або секторів у міністерствах і підпорядкованих їм установах. Цей "клуб" проводив регулярні зустрічі в Навчальному центрі державного управління і обговорював проблеми управління кадрами і підготовки штату. Ці збори надавали представникам МРДУМВ і НЦДУ можливість отримати зворотню інформацію про результати своїх заходів і рішень. Зі створенням відділу державної служби у МРДУМВ ця установа здійснює дедалі більший нагляд за координацією заходів з підготовки державних службовців.

Зараз не існує офіційно прийнятої державної структури закладів, які надають підготовку державним службовцям. У 1992-1995 рр. у державному управлінні існувало розмаїття навчальних закладів. Найбільш складна ситуація, пов'язана з підготовкою, виявлена у міністерствах. Більшість міністерських навчальних закладів спеціалізуються і обслуговують лише потреби своїх засновників. Вони фінансово залежні від міністерства, до якого належать, але у комплектації штату і розробці програми вони більш-менш автономні. Поліцейська і Військова академії також функціонують як дослідницькі центри і консультанти для своїх міністерств. Міністерство освіти і науки формально відіграє роль одного з засновників академій, тому що випускники таких закладів одержують університетський ступінь. Отже, це міністерство здійснює нагляд за зарахуванням студентів і виданням дипломів. Усі інституційні навчальні центри є суб'єктом державного права, і їхня фінансова діяльність суворо регулюється різними законами. Заробітна платня працівників різних закладів відрізняється лише у незначній мірі. Інструктори Полі-

цейської або Військової академії мають деякі привілеї (стосовно заробітної платні або інших умов соціального забезпечення) у порівнянні з іншими навчальними закладами.

Міністерські навчальні заклади

Міністерство внутрішніх справ має окрему систему навчальних закладів, які спеціалізуються виключно на підготовці поліцейських. Кадровий відділ міністерства дуже тісно співпрацює з керівництвом цих закладів (див. табл. 1).

Міністерство освіти і науки також має власну систему навчальних закладів. Більше того, разом з організацією "Американське професійне партнерство для литовської освіти" і Канадсько-балтійським Проектом викладацького партнерства це міністерство організує широку підготовку викладачів і керівників навчальних закладів у муніципалітетах. Як і в інших інституційних навчальних центрах, засновник призначає директора і затверджує статуту. Набір решти штату є обов'язком директора. Зазвичай це міністерство не втручається у визначення програми. Наприкінці кожного фінансового року відділ кваліфікацій міністерства оголошує конкурс на найкращий проект підготовки викладачів або укладає договір з конкретним закладом на проведення дуже спеціалізованого курсу. Більшість литовських викладачів проходять підготовку в Литовському інституті підвищення кваліфікації викладачів, який у 1995 р. мав 108 працівників з повною і 46 - з неповною зайнятістю, та організував 12766 лекцій. Інститут фінансується за рахунок державного бюджету. Викладачі можуть також пройти підготовку в таких закладах:

- Центр підвищення кваліфікації Вільнюського педагогічного університету;
- Центр підвищення кваліфікації Дяуляйського педагогічного інституту;
- Центр підвищення кваліфікації педагогічного факультету Клайпедського університету;
- Центр професійного розвитку Дяуляйського факультету Каунаського технологічного університету;

Таблиця 1

Назва навчального закладу належить	Міністерство, якому він	Штат	Кількість слухачів на рік	Фінансування
Поліцейська академія Литви	Міністерство освіти і науки, Міністерство внутрішніх справ	380 чол. на повний робочий тиждень, 50 чол. на неповний робочий тиждень, 34 чол. за контрактом	немає даних	100% з державного бюджету
Каунаська поліцейська школа	Міністерство внутрішніх справ	52 чол. на повний робочий тиждень	290 коротко- і довготривалих курсів	100% з державного бюджету
Клайпедська поліцейська школа	Міністерство внутрішніх справ	28 чол. на повний робочий тиждень	226 коротко- і довготривалих курсів	100% з державного бюджету
Вільнюська поліцейська школа	Міністерство внутрішніх справ	55 чол. на повний робочий тиждень	557 коротко- і довготривалих курсів	100% з державного бюджету

- Педагогічний центр Каунаського Університету ім. Вітаутаса Магнума;
- Центр додаткової освіти при Вільнюському технічному університеті;
- Центр навчання викладачів Маріямпольського округу;
- Укмергеський регіональний центр навчання викладачів;
- Кедайняйський центр навчання викладачів;
- Каунаський Міський центр викладацької культури і навчання;
- Юрбаркаський Міський центр навчання викладачів;
- Каунаський регіональний навчальний центр;
- Паневежиський центр навчання викладачів;
- Анікщяйський Міський центр навчання вчителів середньої школи ім. А. Вієнуоліса;
- Литовський центр дистанційної освіти;
- Центр музичної освіти;
- Литовський центр мовної підготовки.

Спеціалізовані міністерські відділи

У деяких міністерствах спеціалізована підготовка персоналу здійснюється спеціальними департаментами або відділами (див. табл. 2).

Деякі міністерства мають спеціальні навчальні центри для окремих цільових груп (див. табл. 3).

Міністерство соціального забезпечення і праці має дуже складну структуру навчальних закладів. Його Вільнюський центр підготовки соціальних працівників пропонує всі можливі предмети (на замовлення). Лекторами в основному є спеціалісти з міністерства. Якщо існує потреба, центр на основі короткотривалих контрактів наймає інструкторів з інших навчальних закладів. На ринку праці функціонують п'ять регіональних органів (як у Дяуляї), які готують деяких державних службовців (див. табл. 4).

Таблиця 2

Інспекція державного будівництва	Міністерство будівництва і міського розвитку	9 чол. на повний робочий тиждень	185 семінарів	100% з державного бюджету
Департамент економіки	Міністерство будівництва і міського розвитку	11 чол. на повний робочий тиждень	немає даних лекції	100% з державного бюджету
Департамент житлового будівництва	Міністерство будівництва і міського розвитку	11 чол. на повний робочий тиждень 4 чол. на повний	9 семінарів	з державного бюджету
Центр консультаційної інформації і досліджень по збереженню енергії	Міністерство енергетики	робочий тиждень, 4 чол. на неповний робочий тиждень	немає даних	частково з державного бюджету
Бюро управління реформою охорони здоров'я	Міністерство охорони здоров'я	12 чол. на повний робочий тиждень, 5 чол. - за конт-рактом	немає даних семінари, лекції, конференції	закордонна допомога і державний бюджет
Відділ кадрів	Міністерство охорони навколишнього середовища	3 чол. на повний робочий тиждень	немає даних консультації	100% з державного бюджету
Відділ кадрів	Міністерство зовнішніх справ	3 чол. на повний робочий тиждень	немає даних консультації	100% з державного бюджету

Таблиця 3

Навчальний центр Литовських авіаліній	Міністерство транспорту, департамент цивільної авіації	14 чол. на повний робочий тиждень, 25 чол. - за конт- рактом	800 головним чином лекцій, семінарів	ГОЛОВНИМ ЧИНОМ з державного бюджету
Курси професійно- технічної підготовки Литовських заліз- ниць	Міністерство транспорту	5 чол. на повний робочий тиждень	71000 семінарів	100% самофі- нансування
Вільнюський центр підготовки подат- кових інспекторів	Міністерство фінансів	немає даних	немає даних	100% з держав- ного бюджету
Вільнюський центр підготовки праців- ників митниці	Міністерство фінансів	немає даних	немає даних	100% з держав- ного бюджету
Литовський нав- чальний центр пра- цівників культури	Міністерство культури	37 чол. на повний робочий тиждень	985 лекцій, семінарів	100% з держав- ного бюджету
Центр спортивної інформації і підви- щення кваліфікації	Департамент спорту при уряді	10 чол. на повний робочий тиждень	165 семінарів, засідань	ГОЛОВНИМ ЧИНОМ з державного бюджету

Таблиця 4

Дяуляйський орган підготовки у сфері ринку праці	Міністерство соціального забезпечення і праці	10 чол. на повний робочий тиждень	немає даних	фонд державної зайнятості
--	---	-----------------------------------	-------------	---------------------------

Таблиця 5

Акціонерна компанія Центр комп'ютерних послуг	Міністерство економіки	немає даних	немає даних	головним чином самофінансування
Акціонерна компанія Навчальний центр з економіки	Міністерство економіки	8 чол. на повний робочий тиждень	немає даних, семінари, консультації	100% самофінансування

Таблиця 6

Литовська військова академія	Міністерство освіти і науки, Міністерство оборони	немає даних	немає даних	немає даних
------------------------------	---	-------------	-------------	-------------

Продовження таблиці 6

Державний інститут інформаційної технології	Міністерство освіти і науки, Міністерство зв'язку і інформації	67 чол. на повний робочий тиждень	немає даних	частково з державного бюджету
Інститут економіки і приватизації	Міністерство економіки	23 чол. на повний робочий тиждень, 1 чол. на неповний робочий тиждень	380 семінарів, конференцій	головним чином з державного бюджету
Центр додаткової освіти	Вільнюський технічний університет	18 чол. на повний робочий тиждень, 8 чол. - за контрактом	семінари, лекції	100% самофінансування
Центр професійної підготовки	Вільнюський університет	8 чол. на повний робочий тиждень, 90 чол. - за контрактом	700 довготривалих курсів	100% самофінансування

Закінчення таблиці 6

Центр професійного розвитку	Каунаський технологічний університет	18 чол. на повний робочий тиждень, 2 чол. на неповний робочий тиждень	немає даних	головним чином самофінансування
-----------------------------	--------------------------------------	--	-------------	---------------------------------

Таблиця 7

Інститут міжнародних відносин і політології	Вільнюський університет	немає даних	немає даних	немає даних
Відділення державного управління факультету управління	Каунаський технологічний університет	8 чол. на повний, 9 чол. на неповний робочий тиждень, 2 чол. - за контрактом	200 лекцій, семінарів, конференцій	100% з державного бюджету

Таблиця 8

Навчальний центр державного управління	Уряд	9 чол. на повний робочий тиждень, 45 чол. - за контрактом	1800 короткотривалих семінарів, засідань, конференцій	головним чином самофінансування; 30% з державного бюджету
--	------	--	---	---

Закінчення таблиці 8

<p>Муніципальний навчальний центр</p>	<p><i>Каунаський технологічний університет</i></p>	<p>1 чол. на повний робочий тиждень, 1 чол. на неповний робочий тиждень, 13 чол. - за контрактом</p>	<p>441 семінар, конференції, консультації</p>	<p>муніципальний бюджет, закордонна допомога, самофінансування</p>
<p>Мовний центр державної служби</p>	<p><i>Міністерство освіти і науки, Британська Рада, посольство Великобританії</i></p>	<p>6 чол. на повний робочий тиждень, 5 чол. на неповний робочий тиждень, 2 чол. - за контрактом</p>	<p>479 довготривалих курсів</p>	<p>понад 50% самофінансування, решта - державний бюджет і закордонна допомога</p>

Акціонерні компанії

Повних даних про акціонерні компанії, які належать міністерствам і організовують підготовку для штату міністерств, немає. Ці заклади є суб'єктами приватного права, які відчують жорстку конкуренцію з боку приватних консультаційних фірм і некомерційних організацій (див. табл. 5).

Академії, університети та інші заклади

Державні службовці також проходять підготовку в університетах, інститутах і академіях. За винятком Військової академії, це дозволяє засновникам цих закладів заробити додаткові гроші або сприяти інтересам закладу. Як би там не було, ці заклади забезпечують добру якість підготовки в таких спеціалізованих галузях, як інформаційна технологія. Зазвичай вони не мають конкуренції на ринку навчальних послуг (див. табл. 6).

Два університети пропонують своїм студентам спеціальний курс з державного управління і кілька разів на рік проводять конференції та семінари для працюючих державних службовців (див. табл. 7).

Спеціалізовані заклади

Усі три заклади, вказані нижче, є некомерційними організаціями, які працюють за ринкових умов. Муніципальний навчальний центр має справу з муніципальними керівними кадрами вищого і середнього рівня. Часом цей центр пропонує також підготовку для місцевих політиків. Центр мовної підготовки має свій філіал у Ігналіні. Окреме відділення центру обслуговує лише виключно членів Сейму (парламенту). Між НЦДУ і Муніципальним навчальним центром немає конкуренції, тому що НЦДУ не займається підготовкою політиків. Іноді обидва заклади відчують конкуренцію з боку приватного сектора. Центр досліджень у сфері самоуправління у Клайпеді займає найміцнішу позицію у підготовці муніципальних державних службовців (див. табл. 8).

Багато приватних організацій - понад 569, згідно з каталогом Литовського інституту інформації, - і різні фундації та асоціації час від часу організовують підготовку дер-

жавних службовців. Загалом вони роблять це на комерційній основі. Найбільш успішно діють фірми, що займаються поширенням ПК, такі як ALNA або Балтік-Амадеус. Вони разом з кількома іншими фірмами повністю зайняли ринок комп'ютерного навчання. Зважаючи на те, що це навчання є дорогим, деякі міністерства намагаються використовувати дешевшу підготовку у спеціалізованих аудиторіях університетів або устатковують власні аудиторії для комп'ютерного навчання, як це зробило Міністерство економіки. Важко охарактеризувати діяльність інших приватних фірм, які здійснюють підготовку державних службовців, проте вони відіграють важливу роль у цій сфері.

Навчальний центр державного управління

Створення Навчального центру державного управління (НЦДУ) 16 червня 1993 р. було спробою створити основу для офіційної структури підготовки державних службовців. Його функції було визначено так: розробка і запровадження нових програм підготовки; відбір і підготовка інструкторів державних службовців; використання закордонної допомоги для підготовки державних службовців; нагляд за діяльністю інших закладів підготовки державних службовців, якщо вони залежать від державного або муніципального фінансування. НЦДУ було створено як некомерційну організацію, яка частково самофінансується через власну діяльність, і частково фінансується з державного бюджету. Його було засновано за початкової підтримки уряду Нідерландів і Програми розвитку ООН.

Статут НЦДУ було затверджено Міністерством економіки 1 грудня 1993 р. У той час НЦДУ звітував безпосередньо урядові. Разом зі створенням 13 вересня 1994 р. МРДУМВ, урядовою постановою НЦДУ було включено до нормативної сфери цього міністерства.

Головним завданням центру є забезпечення підготовки у сфері державного управління як на центральному, так і на місцевому рівні. Однак на сьогодні НЦДУ забезпечив проведення підготовки в основному для штату місцевих ор-

ганів управління, і меншою мірою - для службовців центрального управління. Наприкінці 1995 р. МРДУМВ відкрило некомерційний Центр підготовки і перепідготовки державних службовців у Дайнаві, розташований за 120 км від столиці країни. Концепція центру у Дайнаві полягає у проведенні тривалішої підготовки для керівників центрального і місцевого управління. Очікується, що до кінця 1996 р. він розпочне надавати своїм клієнтам повний спектр послуг.



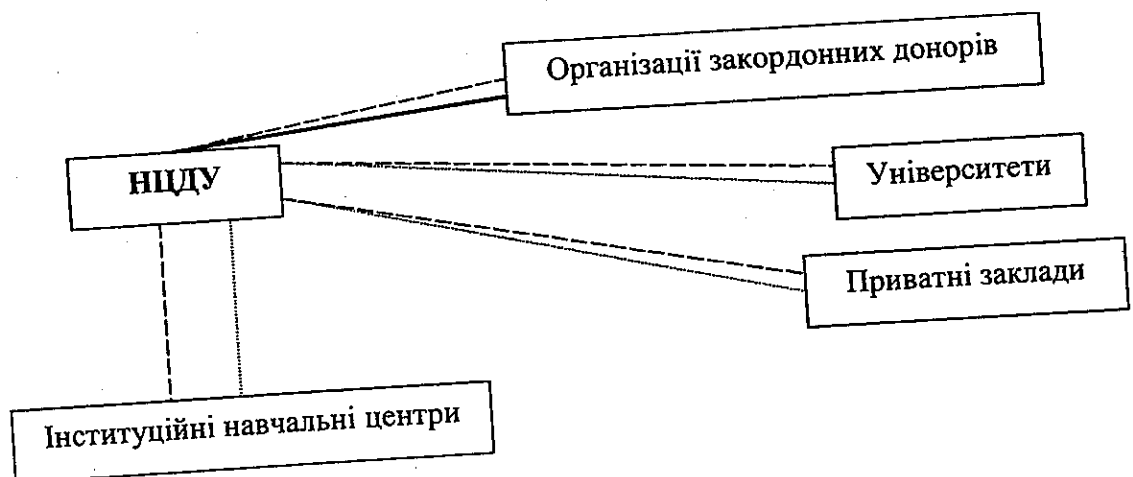
Згідно з рішенням про його заснування, основними цілями НЦДУ є розробка і здійснення навчальних програм для державних службовців, підтримка державних установ у роботі з кадрами через забезпечення відповідних можливостей підготовки, підготовка інструкторів державних службовців, надання методологічної допомоги іншим закладам підготовки державних службовців, консультування Міністерства з реформ державного управління і місцевої влади та інших державних та муніципальних установ з питань оцінювання кваліфікацій державних службовців, надання методологічної підтримки у створенні системи кваліфікаційних вимог до державних службовців, створення ресурсної бази з відповідних навчальних і підготовчих матеріалів для державних

службовців, і розвиток професійного ставлення державних службовців до своїх обов'язків.

Увесь штат НЦДУ складається з дев'яти осіб, які працюють повний робочий тиждень, включаючи директора, заступника директора і трьох керівників спеціалізованих програм для підготовки працівників міністерств, муніципалітетів і підготовки з питань європейської інтеграції. Вони відповідають за організацію семінарів, конференцій та інших заходів підготовки. Один з них працює також як співробітник по зв'язках з громадськістю. У 1995 р. НЦДУ надав послуги 1796 клієнтам.

Розподіл праці між НЦДУ і міністерськими навчальними центрами полягає в тому, що останні головним чином здійснюють підготовку, яка пов'язана з завданням міністерства, тоді як НЦДУ зосереджує увагу на загальному керівництві і підготовці працівників сфери управління.

Місце і зв'язки закладів підготовки державних службовців



Координація заходів: _____
Співробітництво в окремих випадках:
Обмін інформацією: _____

Крім модернізації державної служби засобами децентралізації і приватизації, методи загального управління мають розвиватись у напрямі від безперечного дотримання правил до посиленого наголосу на цілях і результатах. Зараз НЦДУ

працює над розробкою і запровадженням основної програми, яка складається з курсів, орієнтованих на керівників і начальників разом з програмою орієнтаційних курсів з питань управління людськими ресурсами. Ці курси призначені для державних службовців вищого рівня у державному управлінні, місцевому самоврядуванні і державних корпораціях. Зважаючи на загальний стан, наприклад, на відсутність стратегії державної підготовки тощо, НЦДУ є визнаним навчальним центром у державній службі.

Близько 10 організацій закордонних донорів і ряд закладів країн ЄС проводять підготовку або надають державному управлінню допомогу у сфері підготовки. МРДУМВ як представник уряду, так само, як вільнюські філіали PHARE і Програми розвитку ООН, відіграють провідну роль у координації закордонної допомоги у цій галузі.

Деякі закордонні фундації і організації час від часу проводять за власною ініціативою підготовку для литовських державних службовців, не здійснюючи систематичну координацію своїх зусиль з іншими донорськими організаціями або урядовими органами: Організація канадської урядової служби, Фундації Конрада Аденауера і Фрідріха Наумана, Фонд відкритого суспільства (Литва), Американо-балтійська фундація. Підготовку проводять також інші закордонні організації, такі як Інформаційна агенція США, Агенція міжнародного розвитку США, Британська Рада або посольства у Вільнюсі. Однак інформація про такі заходи підготовки державних службовців не збиралась.

6. Викладацький склад

Через конкуренцію між навчальними закладами, різні джерела їхнього фінансування і нестачу добре підготовлених інструкторів, майже неможливо визначити точну кількість інструкторів, які навчають державних службовців. Часткову відповідь можна знайти у таблицях. У Литві згідно з поширеною практикою інструктори працюють у більш ніж одному навчальному закладі за неповним робочим графіком або за контрактом.

Дані про інструкторів можна проілюструвати на прикладі НЦДУ. У списку його інструкторів близько 45 осіб, більшість яких з Вільнюського університету, Педагогічного університету, Поліцейської академії або є спеціалістами різних урядових міністерств, або приватні консультанти. Усі вони брали участь у повних або часткових курсах підготовки інструкторів, спрямованих на поліпшення їхніх умінь проводити орієнтовану на практичну діяльність підготовку. Двадцять інструкторів НЦДУ пройшли спеціальний підготовчий курс, розроблений і проведений голландським спеціалістом, британські спеціалісти підготували 15 осіб. Така підготовка проводилась за сприяння відповідно уряду Нідерландів і програми ЕС LODE, спрямованої на підтримку реформи державного управління у Литві.

Можливість наймання інструкторів на контрактній основі дає самофінансованим центрам деяку гнучкість у залученні спеціалістів у разі потреби. Більшість закладів підготовки державних службовців (за винятком академій і університетів) не мають інструкторів, які працюють повний робочий тиждень. Щонайбільше, високо оцінюваний інструктор співпрацює з НЦДУ на основі довготривалого контракту, який визначає наявність конкретного інструктора при виникненні потреби і встановлює розклад навчальних заходів. Усі інші інструктори працюють за короткотривалими контрактами, укладеними для кожного виду підготовки. У контрактах визначаються гонорари, термін для виконання даного завдання та інші умови.

Практика довела, що навчальним закладам складно залучити добре підготовлених спеціалістів-практиків до викладацької діяльності. Зазвичай ті, хто може керувати найбільш важливими навчальними заходами, найбільш потрібні і зайняті на своєму постійному робочому місці. Однак міністерські посадові особи часто запрошуються до НЦДУ, так само, як і до всіх інституційних навчальних центрів. Проте слухачі очікують інтерактивного навчання, тоді як більшість спеціалістів-практиків, які працюють інструкторами у навчаль-

них закладах, не знайомі з новими методами викладання. У кращому випадку вони можуть прочитати добру лекцію.

Деякі курси проводять міністерські спеціалісти, але багато інституційних навчальних центрів покладаються також на допомогу закордонних експертів, яка надається у рамках двосторонніх програм, створених між литовським міністерством і міністерством зарубіжного уряду. Наприклад, Міністерство охорони здоров'я проводить підготовчий курс тривалістю сім тижнів у співпраці з датськими колегами. Датські спеціалісти проводять у Литві шеститижневу підготовку, після якої організовується однотижнева навчальна поїздка до датського міністерства охорони здоров'я. Здається, що ця програма працює дуже добре.

Поки що серед навчальних центрів лише НЦДУ розширює коло наявних високоякісних інструкторів шляхом підписання угод про співпрацю з різними приватними навчальними закладами і некомерційними організаціями. Отже, в разі виникнення потреби існує можливість охопити специфічні навчальні теми.

7. Визначення потреб і зміст підготовки

У Литві було здійснено дуже мало спроб провести організоване вивчення потреб підготовки. У 1994 р. філіал Програми розвитку ООН фінансував широке дослідження, проведене приватною консультаційною фірмою *Baltijos tyrimai*. Воно призвело до деяких змін у програмі НЦДУ.

У рамках частини двосторонньої угоди між Міністерством внутрішніх справ Королівства Данія і МРДУМВ на початку 1996 р. датські консультанти розпочали здійснення спеціального дослідницького проекту. Цей проект має на меті визначити основні уміння, необхідні для виконання завдань державного службовця, а також як задовольнити потреби підготовки і як таку підготовку організувати. Результати дослідження були представлені у червні 1996 р. у

місті Друскінінкай під час спеціальної конференції, організованої МРДУМВ.

Зараз підготовка лише незначною мірою пов'язана з визначенням потреб. Інституційні навчальні центри пропонують своїм замовникам ту підготовку, яка затверджена їхніми керівниками. Отже, у більшості випадків навчальні предмети пов'язані з діяльністю окремого міністерства.

НЦДУ намагається здійснювати систематичний аналіз потреб підготовки в литовській державній службі. У цьому контексті була і буде дуже цінною підтримка з боку Програми розвитку ООН.

На жаль, як було підкреслено раніше, не існує чіткого розподілу навчальних предметів, що пропонуються різними навчальними закладами. Більше того, інституційні навчальні центри схильні розкривати інформацію про свої навчальні плани лише працівникам свого міністерства і не відкривають цю інформацію навіть МРДУМВ.

Університети, некомерційні організації і приватні консультаційні фірми значно більше зацікавлені у наданні такої інформації і публікують свої програми підготовки, спеціальні буклети і каталоги. НЦДУ рекламує і пропонує свої вироби і послуги у каталозі своїх курсів. Цей каталог надсилається поштою керівникам відділів кадрів міністерств і роздається учасникам конференцій або курсів. Керівники програм центру також відвідують різні міністерства і ведуть з керівниками відділів кадрів розмову про те, що центр може для них зробити. Каталог НЦДУ пропонує 31 різну програму підготовки на річній основі, з деякими повтореннями упродовж року.

Метою підготовки є збільшення продуктивності роботи державних службовців та підвищення їх ефективності і відповідальності при виконанні своїх обов'язків. Усі інструктори-контрактники можуть надати високоякісну підготовку з питань управління, економіки, законодавства і політології.

У НЦДУ найбільш популярні семінари, присвячені серед іншого вирішенню проблем і прийняттю рішень, менеджменту, спілкуванню і мотивації; розв'язанню конфліктів

на робочому місці; управлінню при змінах ситуації; плануванню, організації, управлінню і контролю роботи інших; керівництву діяльності; набору і відбору кадрів; організації, заробітній платні і дисципліні на робочому місці.

8. Цільові групи

Навчальні заклади надають підготовку для всіх типів цільових груп. У майбутньому може виникнути деяка спеціалізація навчальних центрів, коли, наприклад, НЦДУ буде займатись підготовкою вищих державних службовців, а центр у Дайнаві - підготовкою керівників середнього рівня. Це буде залежати від того, наскільки успішно МРДУМВ підготує проект концепції розвитку державної служби.

9. Форми підготовки

Зараз, у відповідь на тимчасовий попит, більшість навчальних закладів зосереджуються на проведенні короткотривалих курсів (див. таблиці). Незначна кількість установ на зразок Центру професійної підготовки спеціалізуються на проведенні довготривалих курсів. Часто довготривалі навчальні відпустки, навчальні поїздки або стажування можливі лише тоді, коли вони фінансуються за рахунок закордонної допомоги і управляються програмою міжнародної підготовки, та коли роботодавець дає свою згоду. На жаль, програми обміну між литовськими закладами не існує. Стажування і підготовка за місцем роботи були популярні у радянську епоху, але сьогодні ці методи дискредитовані.

10. Розробка програм підготовки

Програми більшості закладів підготовки державних службовців розроблено для практиків; неможливо повністю уникнути спеціальної підготовки для окремих випадків, що виникають. З іншого боку, привабливою є думка про про-

граму підвищеного типу, а для допомоги у її розробці навчальні заклади, як правило, мають дорадчі органи, які складаються з учених і практиків. На жаль, немає інформації стосовно будь-якої співпраці між навчальними закладами у цьому контексті.

З огляду на розробку і розвиток будь-якого курсу головною проблемою для інструкторів і слухачів в усіх закладах є нестача навчальних матеріалів. Заклади підготовки державних службовців не мають навчальних посібників для кожного курсу. Завдяки закордонній допомозі зараз доступні деякі сучасні підручники і посібники. Як правило, вони написані англійською мовою і, звичайно, їх треба перекладати, але не всі навчальні заклади можуть дозволити собі заплатити за це.

11. Оцінка

Навчальні заклади оцінюють успіх своїх курсів різними способами залежно від їхнього правового статусу. Самофінансовані заклади здійснюють ринкову оцінку з метою визначити чи є потреба у проведенні конкретного курсу на постійній основі, і отже чи є він високоякісним. Заклади, фінансовані державою, можуть ігнорувати зацікавленість слухачів у окремих підготовчих курсах, тому що вони заздалегідь одержують річний внесок з бюджету на свою діяльність. Їхній штат, включаючи інструкторів, гарантовано одержує гонорари і заробітну платню. Навчання слухачів в інституційних навчальних центрах здійснюється на замовлення їхніх безпосередніх керівників. У більшості навчальних закладів під час проведення відповідного курсу керівники програм або інші представники установи сидять в останніх рядах аудиторії і спостерігають за реакцією слухачів. Деякі навчальні заклади, включаючи НЦДУ, розробили також анкети для оцінки курсу з метою вивчення реакції слухачів після їхнього завершення.

Більшість навчальних закладів відчувають термінову потребу в більших знаннях і досвіді розробки та розвитку курсів і програм підготовки. НЦДУ, зокрема, потребує більше

закордонного досвіду у таких питаннях як вступні іспити і методи конкурсного відбору, та утримування кадрів державної служби, як зазначено у недавно прийнятому Законі про посадових осіб.

12. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки

МРДУМВ має намір скласти проект загальної концепції системи підготовки державних службовців і винести його на обговорення. Міністерство стимулює три різні форми підготовки державних службовців. Перша буде базовою освітою для державних службовців, яка має на меті підготувати молодих людей до державної служби і ознайомити їх з новими обов'язками. Друга має на меті розвиток професійних навичок і вмінь працюючих державних службовців. Третя форма відповідає виникаючим потребам перепідготовки службовців, коли їхні обов'язки і повноваження змінюються на новій посаді.

Внаслідок того, що Закон про посадових осіб зобов'язує керівників органів управління періодично оцінювати продуктивність роботи своїх працівників і переглядати їхню кваліфікацію згідно з прийнятими кваліфікаційними вимогами і посадовими інструкціями, підготовку необхідно пов'язати з цими умовами. Отже, для деяких посадових осіб підвищення кваліфікації стає обов'язковим.

Уряд видав указ, згідно з яким створюється навчальний центр у Дайнаві, де будуть проводитись підготовчі курси тривалістю від двох до трьох тижнів для керівників міністерств і муніципалітетів. Центр повинен співпрацювати з НЦДУ, який може виконувати роль постачальника методологічної підтримки, інструкторів і матеріалів. Посадові особи МРДУМВ оголосили за мету створення системи координації між інституційними навчальними центрами і узгодження правил фінансування їхніх заходів підготовки. Інакше кажу-

чи, міністерство планує визначати, який тип підготовки є необхідним, як його треба розробляти, хто має його проводити і організовувати і як він буде фінансуватись.

13. Висновки

У Литві прийняття рішень у сфері управління все ще дуже централізоване. Більшість рішень приймаються на рівні керівництва. Отже, повноваження державного службовця стосуються досить вузького спектра питань. Ефективна підготовча робота при прийнятті рішень вимагає якомога ширшої оцінки тих фактів, що стосуються рішень. Для цього необхідно розробити нові типи мереж і групові методи роботи. Литовські політики і керівники розуміють, що наявна ієрархічна модель управління і керівництва вже не відповідає потребам майбутнього, де справа управління повинна здійснюватись на широкій основі. Для Литви необхідно розробити сучасні моделі управління. Існує також гостра потреба у формулюванні стратегії управління і моделі її запровадження. Для аналізу потреб підготовки все ще необхідні закордонний досвід і підтримка.

Асоціативна угода з Європейським Союзом вимагає інтеграції законодавства ЄС до литовського права. Це дуже складне завдання для усієї організації підготовки законопроектів. Теперішній стандарт і рівень підготовки законопроектів вже не відповідають вимогам. Для поліпшення якості підготовки законів виникне потреба у ширшій підготовці працівників і ефективних правилах законодавчого проектування.

У зростаючому ринку підготовки буде необхідно чітко визначити особливу роль кожного з навчальних закладів. Незважаючи на сучасні економічні проблеми і наступні парламентські і президентські вибори (під час виборчих кампаній політики схильні утримуватись від обговорень бюджету), можна сподіватись, що упродовж наступних кількох років у підготовці державних службовців з'являться деякі позитивні зміни.

ПІДГОТОВКА В ПОЛЬЩІ
(на квітень 1996 р.)

1. Вступ

Польща розташована у центрі Європи (межує з Росією, Білоруссю, Україною, Словацькою Республікою, Чеською Республікою і Німеччиною) і займає територію 322577 км². Загальна кількість населення у 1994 р. становила 38544 тис. чол. Польща - парламентська республіка. Главою держави є Президент республіки, який обирається на вільних виборах на п'ятирічний термін. Прем'єр-міністр очолює Раду Міністрів.

У 1994 р. у сфері центрального державного управління було зайнято 133400 чол., з яких 102700 чол. працювали в органах урядового управління (включаючи його Спеціальне управління - митниці, скарбничий контроль тощо, на місцевому рівні) і 30700 чол. - у місцевих органах загального урядового управління.

Центральне урядове управління складається з 18 міністерств (включаючи Службу Ради Міністрів), 14 центральних органів і 6 урядових організацій.

Польща першою з країн Центральної та Східної Європи вступила в перехідний період після перших парламентських виборів, проведених у 1989 р. Це також означало, що Польща була першою країною, перед якою постали проблеми, створені урядовим адміністративним апаратом, який був не більше ніж фасадом і виконавцем рішень, прийнятих паралельно існуючими і величезними органами управління комуністичної партії. У цій ситуації очевидно, що однією з перших проблем, які постали перед новими демократичними урядами, було забезпечення державного управління відповідними ресурсами (ноу-хау, дієдатні кадри, знання і організаційна структура) для виконання завдань, поставлених демократичною державою перед своїм керівництвом. Ці зміни мали відбуватись за одними з гірших економічних умов - різке падіння ВВП, тризначні цифрові показники інфляції, у той час коли існувала велика потреба у ефективній і продуктивній роботі уряду.

Одним з перших зроблених кроків було рішення провести реформу державного управління. Спочатку було призна-

чено Уповноваженого уряду для реформи державного управління, але найважливіше, що реформу було розпочато з прийняття у 1990 р. першого закону про самоврядування.

До перехідного періоду система підготовки була однією з безумовно добре створених правових і організаційних структур. У 80-х рр. загальна організаційна структура підготовки службовців державного управління була забезпечена кількома законами, серед яких найважливішими були: закон від 16 вересня 1982 р. про службовців урядового управління і урядовий указ від 8 листопада 1982 р. про навчання з питань управління і оцінку діяльності урядових службовців.

Разом ці закони і кілька міністерських указів визначили систему підготовки урядових службовців, яка складається з:

- Навчання з питань управління: 12-місячна програма підвищення кваліфікації¹⁰ для оволодіння новими службовцями державного управління теоретичними і практичними вміннями, необхідними для виконання обов'язків державних службовців¹¹. Ця обов'язкова підготовка завершувалась фінальним іспитом, який проводила спеціальна комісія. Члени комісії призначались головою організації (міністром, воєводою тощо).

- Навчальних програм: урядовому службовцю могли запропонувати завершити свою освіту в середній школі або

¹⁰ Термін *попередня підготовка* використовується головним чином для визначення підготовки, розробленої і проведеної навчальною системою або іншими спеціалізованими закладами для підготовки майбутніх кадрів для потреб державного управління. *Підвищення кваліфікації* використовується для визначення підготовки, що надається особам, які зараз працюють у державному управлінні.

¹¹ Зважаючи на те, що Польща зараз планує головну реформу (реформу державної служби), терміни *державна служба / державний службовець* використовуються у цій доповіді лише у зв'язку з майбутнім розвитком і законодавством. Термін *службовець урядового управління* стосується усіх службовців урядового управління (центрального і місцевого). Термін *службовець державного управління* або *державний службовець* характеризує службовців урядового управління, центрального державного управління (парламентська, судова адміністрація) і органів самоуправління.

університеті. Рішення щодо цього часто приймалось на основі оцінки діяльності і за пропозицією керівника службовців.

- Програм підготовки: післядипломні, довго- і короткотривалі підготовчі курси (загальні або фахові), семінари, конференції і підготовка з політичних питань.

Для виконання цих положень між відділами кадрів (у міністерствах, центральних органах і органах воєводств) було створено мережу для співпраці і групу організацій, включаючи: Інститут менеджменту і управління, кілька міністерських інститутів, Центр післядипломної освіти для службовців урядового управління, центри підготовки міністерських і місцевих урядових службовців, університети і кілька професійних асоціацій (Польська економічна асоціація, Головна технічна організація тощо).

На перший погляд може скластись враження, що ця система була узгодженою і завершеною, і що щорічна підготовка тисяч службовців державного управління з широкого спектра навчальних курсів створювала вельми задовільну ситуацію. Але насправді, як заявив Прем'єр-міністр на засіданні Ради по підвищенню кваліфікацій у державному управлінні (РПКДУ) у 1993 р., ні принципи навчання, ні їхнє запровадження не задовольняли існуючих потреб державних органів або їхніх службовців. Підготовка носила декларативний, дуже формальний і дуже заідеологізований характер, бажане сприймалось за дійсне, що не мало результату для поліпшення ефективності державного управління.

Після створення у 1989 р. першого некомуністичного уряду підготовка була одним з перших питань, які постали вже на ранніх етапах реформи. Необхідність підготувати кадри для потреб неупередженого управління у новій суверенній країні з вільною ринковою економікою була також питанням впевненості, як зазначив у цьому році колишній Прем'єр-міністр Тадеуш Мазовецький під час конференції, проведеної у Національній школі державного управління (НШДУ).

НШДУ була створена у 1990 р. в ситуації, до деякої міри схожої з соціальним кліматом Франції 1945 р. Її цілі

були схожі з цілями, що спричинили створення французької *Ecole Nationale d'Administration* (ЕНА, Національної школи управління): запропонувати дворічну програму післядипломної освіти для підготовки молодих, неупереджених професіоналів, які будуть обіймати адміністративні або навіть керівні посади у державному управлінні. Неупередженість, ефективність і дієвість випускників НШДУ разом зі строго правовим підходом мали гарантувати новому парламенту і уряду належне виконання їхніх рішень. Школа здобула свій правовий статус за законом від 14 червня 1991 р., коли після багаторівневих конкурсних іспитів вже було набрано першу групу з 35 слухачів.

Створення НШДУ упродовж першого року реформи показує, наскільки нагальною була потреба підготовки високоосвічених керівників для системи управління і наскільки вирішальним у той час було питання підготовки.

Однією з головних цілей у рамках запланованої реформи державного управління було створення Закону про державну службу. Починаючи з 1990 р. для підготовки закону і законодавчих актів стосовно цієї реформи було призначено кілька комісій, комітетів і оперативних груп. Упродовж 1993-1995 рр. було підготовлено кілька проектів Закону про державну службу (внаслідок частих змін уряду), але у парламенті за жоден з них не було проголосовано.

Хоча питання підготовки розцінювалось як одна з основних проблем, що їх необхідно вирішити новими постановами, до 1993 р. не було зроблено жодних правових або організаційних кроків. У травні указом Прем'єр-міністра було створено Раду по підвищенню кваліфікацій у державному управлінні (РПКДУ). Пані Марія Гінтовт-Янкович, засновник та голова НШДУ і член групи її перших випускників, була призначена на посаду президента цього дорадчого органу. До складу восьми почесних членів Ради входить один член парламенту, керівники Бюро кадрів Департаменту державного управління і Департаменту міжнародної допомоги при Раді Міністрів, так само як спеціалісти в галузі підвищення кваліфікації.

Варто відзначити наступні завдання, поставлені указом перед Радою:

- створити ефективну систему підвищення кваліфікації;
- пристосувати цю систему до потреб реформи державного управління;
- оцінити якість і відповідність потребам державного управління створених і запланованих програм підготовки.

РПКДУ була активною упродовж 8 місяців, під час яких було проведено найретельніше дослідження підготовки у державному управлінні разом з міжнародною конференцією, організованою SIGMA, і підготовлено офіційний документ, представлений Прем'єр-міністру в серпні 1993 р.: "Основи урядової політики у сфері підготовки адміністративних службовців у 1993-1994 рр."

Документи РПКДУ були дуже важливі для визначення потреб системи підготовки у державному управлінні. З того часу жоден інший орган не проводив дослідження або не формулював основні стандарти підготовки з використанням такого широкого підходу. Офіційні документи Ради зберігають свою важливість для будь-кого, хто вивчає це питання у Польщі.

2. Цілі підготовки

Починаючи з 1989 р., Польща пройшла через період головних реформ. Відбулася майже повна трансформація в напрямку до ринкової економіки, і відбувся значний розвиток упродовж останніх двох років.

Адміністративна реформа не настільки очевидна, однак міністерства і відомства, які мають справу з економікою та ринковою і соціальною політикою було суттєво трансформовано у намаганні пристосувати їхні можливості до потреб змінюваного соціально-економічного середовища. У державному управлінні було повністю завершено лише реформу самоуправління.

У наступному році планується проведення головної реформи урядового економічного і адміністративного центру. Буде

розпущено кілька існуючих міністерств і створено нові органи (а саме Міністерство фінансів, Комітет з європейської інтеграції, Міністерство управління і внутрішніх справ тощо). До парламентського порядку денного внесено Закон про державну службу, готується також реформа урядового адміністративного центру¹².

Зараз Польща переживає осовний період адміністративної реформи; навчальні цілі, визначені РПКДУ, важливі як ніколи:

Найближчі завдання:

- задовольнити за допомогою підготовки нові потреби, створені змінюваним економічним і соціальним середовищем управління; запровадження нових законодавчих актів і законів (про державне постачання, управління фінансами і контроль);

- поліпшити за допомогою підготовки продуктивність роботи службовців державного управління через надання їм загальних умінь, на зразок знань іноземних мов, комп'ютерної грамотності тощо.

Довгострокові завдання:

- підготувати службовців державного управління до процесу європейської інтеграції;

- підготувати запровадження Закону про державну службу;

- поліпшити раціоналізацію діяльності державного управління;

- збільшити продуктивність діяльності державного управління;

- збільшити економічну виправданість діяльності державного управління;

- розвинути управлінські навички серед керівників.

Першочерговою навчальною потребою є підготовка великої кількості службовців державного управління до європейської інтеграції. Зараз Польща подає заявки на членство у декількох міжнародних і наддержавних організаціях, таких як НАТО, ОЕСР і Європейський Союз, що зумовлює потребу

¹² 27 лютого 1996 р. уряд обговорив і прийняв у цілому пакет з п'яти відповідних проектів разом з належними супровідними документами.

оволодіння урядовими службовцями основними (іноземні мови, знання європейських процедур) і більш специфічними вміннями (уміння вести переговори). Більше того, у наступні кілька років необхідно відчутно поглибити обізнаність державних службовців з міжнародних питань. Кілька разів виконання цих завдань прямо ставилось за мету підготовки у державному секторі, зокрема у офіційному документі "Основи урядової політики у сфері підготовки адміністративних службовців у 1993-94 рр." Ця потреба викликала також появу польського філіалу Коледжу Європи, єдиного закладу післядипломної підготовки, головною метою якого є підготовка державних службовців до роботи і стосунків з установами Європейського Союзу.

Неофіційною метою підготовки є поліпшення якості громадських послуг. Необхідно орієнтуватись на клієнта. З самого початку НШДУ висунула цей принцип на перший план перед своїми слухачами, що було до певної міри відбито у назві, обраній для її другої генерації випускників: "*Pro publico bono*".

Досвід переходу до демократії був дуже важливим для державного управління. Було широко визнано основну концепцію правової держави, стрімко зростали потреби громадськості у швидких, ефективних і продуктивних послугах - зрушення, яке чітко відображено засобами масової інформації.

Однак закони, що швидко змінюються, створювали і все ще створюють великий попит на підготовку, а отже зростає популярність підготовки спеціалістів з правових і фінансових питань.

3. Правові рамки

Дебати, які зараз точаться навколо складання проекту нової конституції, ніколи не торкались питань державної служби і підготовки посадових осіб. Ці теми були одними з найважливіших у триваючому з 1990 р. обговоренні реформи державної служби.

У 1989 р. ситуація у Польщі була дещо відмінна від ситуації в інших країнах Центральної та Східної Європи.

З 1982 р. закон “Про службовців урядового управління” (особливий закон про державну службу) надає службовцям державного управління низку прав, зокрема на постійну зайнятість, так само як і ряд обов’язків, які рідко передбачаються у трудовому кодексі. У цій ситуації потреба в нових положеннях не здобула широкого визнання. До цього закону було прийнято кілька поправок (найважливіша - у 1994 р.), однак все ще діють принципи як закону від 16 вересня 1982 р., так і урядового указу від 8 листопада 1982 р. про “Навчання з питань управління і оцінку діяльності урядових службовців”.

Згідно з цими законами, службовець державного управління все ще зобов’язаний “розвивати свої професійні знання”¹³, а його роботодавець повинен “надати службовцю урядового управління належні умови для виконання передбачених законом обов’язків”¹⁴. Службовець державного управління не зобов’язаний у якийсь інший, конкретніший спосіб брати участь у будь-якій програмі підготовки, а його просування по службі не пов’язане безпосередньо з підготовкою.

Згідно з положеннями указу міністра-голови Служби Ради Міністрів від 16 серпня 1987 р. “Про розвиток професійних знань кадрів, зайнятих у місцевому урядовому управлінні”, місцеві органи урядового управління (органи воеводств) зобов’язані “надихати, організовувати і контролювати професійний розвиток і підготовку державних службовців, зайнятих у їхніх органах”¹⁵. У цьому ж законі зазначається, що “участь у професійному розвитку є офіційним обов’язком службовців урядового управління. Результати підготовки фіксуються у особовій справі кожного службовця і враховуються під час оцінки його діяльності.”¹⁶

¹³ Закон від 16 вересня 1982 р. “Про службовців урядового управління”, Глав 3, стаття 17.

¹⁴ Там само. Стаття 17.

¹⁵ Указ міністра-голови Служби Ради Міністрів від 16 серпня 1987 р. “Про розвиток професійних знань кадрів, зайнятих у місцевому урядовому управлінні”. - § 1.1.

¹⁶ Там само. § 1.3.

4. Фінансування

Згідно з польським Законом про бюджет, кожне міністерство, центральний і місцевий орган управління має свій власний бюджет, який асигнується головою органу (міністром, керівником органу або воєводою). Отже, сума, що виділяється щороку на підготовку, визначається самим органом. Офіційні дані про суму, що витрачається на підготовку в державному управлінні, відсутні.

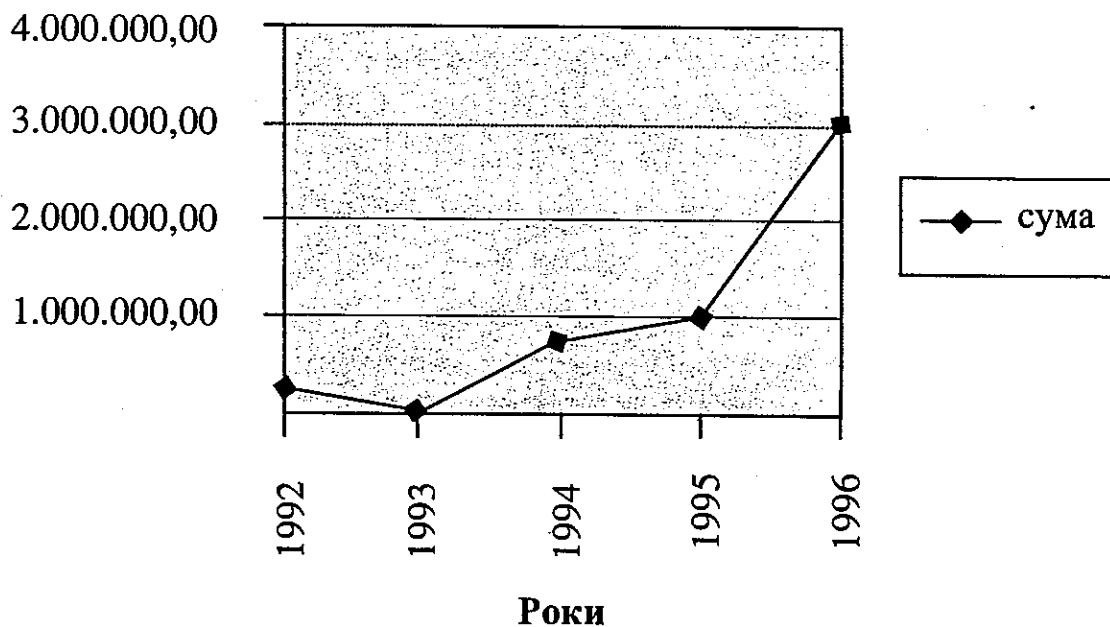
Дослідження, проведене РПКДУ у 1993 р., недало певну інформацію про витрати на підготовку в 1992 р. На жаль, зібрані дані не були точними і відповідними, і тому не принесли великої користі у досягненні мети цієї роботи. Після дослідження РПКДУ в 1994 р. Бюро кадрів, підготовки і організаційної роботи при Службі Ради Міністрів збило відповідні дані в органах воєводств, але вони залишаються неопрацьованими. РПКДУ зробила також спробу одержати інформацію стосовно співвідношення між внутрішнім і зовнішнім фінансуванням (двостороння допомога, програми PHARE, Агенція США з міжнародного розвитку, Світовий банк), але ці дані не були доступні.

Для цієї доповіді в лютому 1996 р. було проведено дослідження з метою одержати надійні дані про підготовку і фінансування. З 15 міністерств і 1 центрального органу, яким було надіслано прохання надати інформацію, 13 дали відповідь.

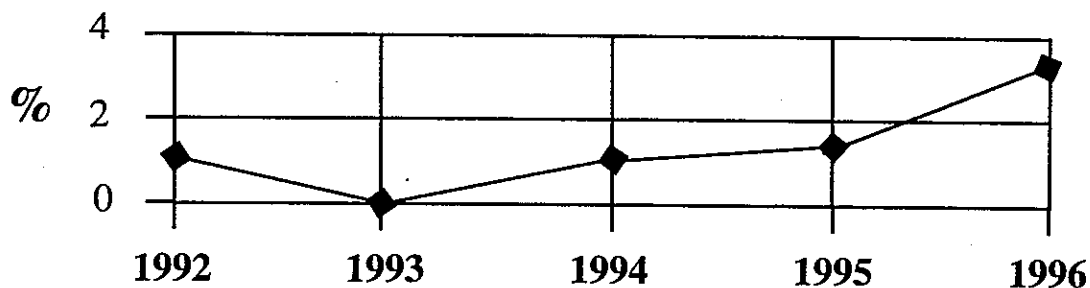
Зібрані дані свідчать про те, що упродовж 1992-1995 рр. загальні витрати на підготовку міністерських службовців (у 13 міністерствах) зростали, і що на 1996 р. заплановане непропорційно велике збільшення цих витрат.

Зважаючи на те, що у ці роки рівень інфляції був досить істотним, коливаючись від 35 відсотків у 1992 р. до 22 відсотків у 1995 р., здається більш вдалим порівняти загальні витрати на цілі підготовки з загальними витратами на виплату заробітної плати та її похідних в опитаних міністерствах. Цей показник упродовж досліджених років змінювався від 0,11 відсотка до 1,47 відсотка, у 1996 р. очікується 3,18 відсотка.

Загальні витрати на підготовку у 1992-1996 рр. у 13 Міністерствах



Загальні витрати на підготовку у відсотковому відношенні від загальних витрат на виплату заробітної плати та її похідних



Витрати на підготовку становлять близько 0,4 відсотка від загальних бюджетів міністерств, і відхилення були незначними.

Підготовка службовців державного управління безкоштовна для її учасників, дорожні витрати також компенсуються. Деякі типи освітньої підготовки (коли службовець направляє до університету завершити свою освіту) можуть наполовину оплачуватись самим службовцем.

Очевидно, що Польща є головним отримувачем закордонної допомоги у Центральній та Східній Європі. З 1990 р. виникла можливість отримувати двосторонні і багатосторонні гранти, які широко використовуються у процесі реформи. У рамках реформи державного управління великі суми було витрачено на реформу самоуправління, включаючи підготовку службовців і обраних членів місцевих рад.

Державне управління отримувало фонди допомоги з декількох джерел: PHARE, Агенції США з міжнародного розвитку, Фонду ноу-хау тощо. Ці фонди спрямовані головним чином на передання знань, ноу-хау і досвіду. Велику частину цих фондів було витрачено на підготовку службовців урядового управління, службовців органів самоуправління тощо.

Не існує централізованих даних про суми, витрачені на підготовку службовців центрального урядового управління, тому що кілька міністерств керують фондами допомоги у децентралізований спосіб, і підготовка, фінансована з цих ресурсів, спрямована на їхніх службовців, службовців місцевих і особливих органів управління (скарбничі органи, митниці, контрольні палати тощо).

Проте наведені раніше дані досліджень продемонстрували, що з якого б джерела такі фонди не надійшли, вони складали важливу частину бюджету підготовки. У тих міністерствах, які надіслали доповіді про використання фондів допомоги для підготовки, їхнє співвідношення з міністерським бюджетом підготовки становило близько 191 відсотка у 1994 р., 303 відсотки у 1995 р. і 378 відсоток у 1996 р. Треба зазначити, що лише 7 з 13 міністерств, які надіслали відповіді, доповідали про використання фондів допомоги для підготовки службовців.

5. Навчальні заклади і правовий статус

Цей опис містить у собі інформацію про *підготовку*, а це означає, що кілька *навчальних* закладів шкільного і уні-

верситетського рівнів будуть обговорені коротко, тому що вони прагнуть підготувати студентів до пошуку роботи у державному управлінні (уряді й органах самоуправління). Сорок середніх шкіл країни готують молодих слухачів у спеціальній галузі спеціаліста управління згідно з програмою, розробленою за участю Служби Ради Міністрів, яка складається з наступних предметів:

Предмет	Кількість обов'язкових годин
Основна юридична термінологія	19
Конституційна основа польської урядової системи	38
Управління і адміністративне право	87
Фінансове право	64
Цивільне право	64
Трудове право і соціальне забезпечення	113
Економічне право	68
Економіка	68
Організація державної економіки	116
Облік	185
Статистика	68
Машинопис	132
Службова організація і технологія	64
Обробка даних	96
Соціологія і соціальна психологія	68
Іноземна мова	265
Етика	26

Державні і кілька приватних університетів мають спеціальні програми з управління, за якими їхні студенти готуються до роботи у державних органах. У 1994 р. лише 5 університетів проводили повні магістерські курси з управління: державні університети у Лодзі, Вроцлаві, Бидгощі, Радомі і приватна Вища школа бізнесу у Варшаві. Інші вищі навчальні заклади пропонують заняття з політології і суспільних наук, так само як з інших спеціальностей, корисних для державного управління. Самі органи управління намагаються наймати випускників з дипломами юриста і економіста.

Попередня підготовка

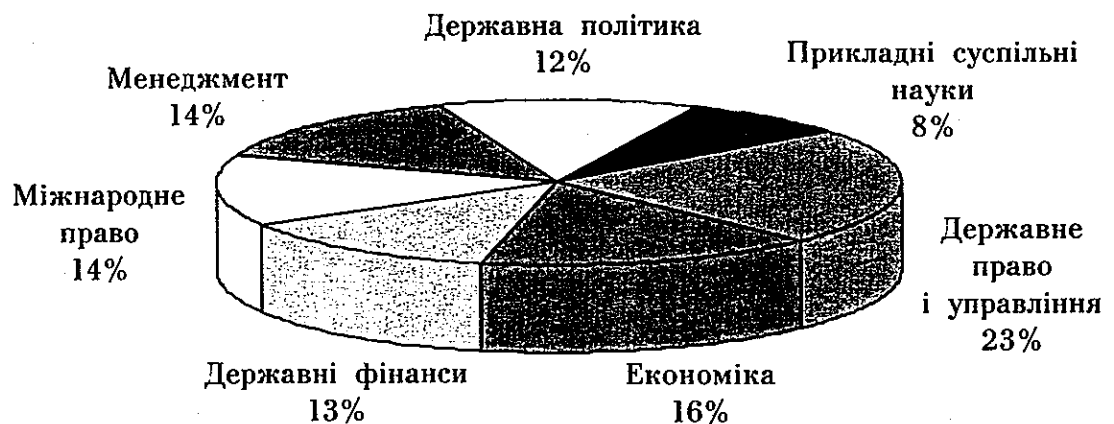
Два навчальні заклади, обидва створені після 1989 р., пропонують післядипломні курси:

Національна школа державного управління

Вона створена у 1991 р. як урядова організація, що фінансується з бюджету Служби Ради Міністрів. Статут школи, затверджений Прем'єр-міністром у серпні 1991 р., забезпечує автономію і разом зв'язок з установами державного управління.

Програма підготовки ґрунтується на концепціях, розроблених у 1990-1991 рр. Вона постійно розвивається і модифікується згідно зі змінюваними потребами державного управління. Програму було складено після консультацій з державними університетами, включаючи Національну школу управління Франції, Університет Південної Каліфорнії і Європейський інститут державного управління у Нідерландах. Під час підготовки надається перевага методам активного навчання (заняття і семінари) замість простого читання лекцій:

Структура бюджету НШДУ

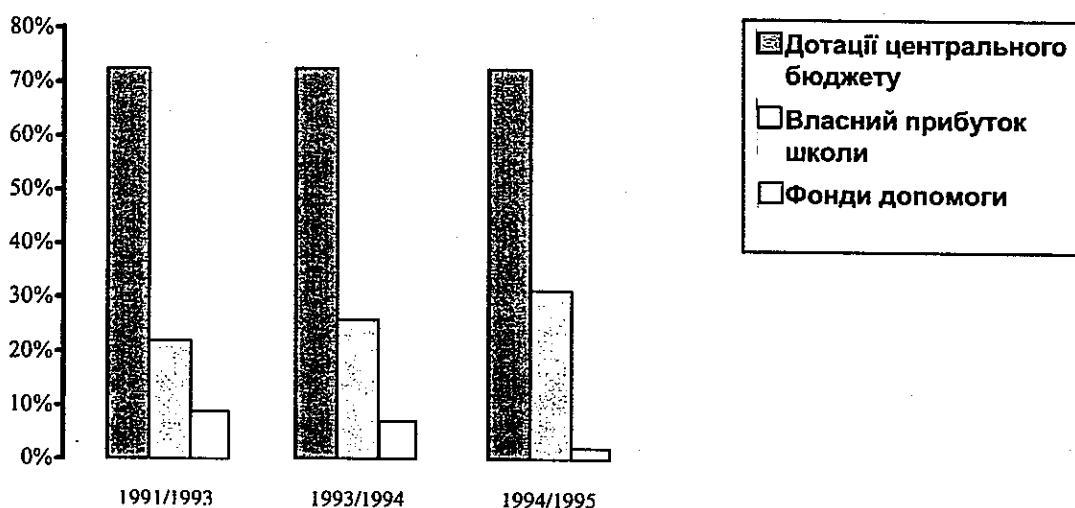


Програма охоплює широкий спектр дисциплін: державне право і управління, економіка, державні фінанси, міжнародне право і відносини, менеджмент, суспільні науки, етика. Школа також пропонує вивчення іноземних мов (дві обов'язкові) і комп'ютерну підготовку. Слухачі упродовж трьох місяців проходять стажування в межах країни та за кордоном.

Поки що школа підготувала чотири генерації випускників, і 188 її вихованців одержали роботу у сфері державного

управління, обіймаючи посади від головного спеціаліста до керівника департаменту або голови державного органу. Випускники НШДУ повинні працювати у державних органах упродовж п'яти років після її закінчення.

Хоча школа фінансується головним чином з державного бюджету, для її розвитку дуже важлива міжнародна допомога з боку PHARE, Агенції США з міжнародного розвитку, також таких двосторонніх фондів, як Фонд ноу-хау або французька Франко-польська фундація.



Саме курси, запропоновані НШДУ, можуть виправдано вважатись підвищенням кваліфікації, тому що лише вони гарантують випускникам посаду в державному управлінні.

Коледж Європи ¹⁷

Ідея створення у Польщі філіалу Коледжу Європи вперше виникла у 1990 р. Призначення у січні 1991 р. Уповноваженого уряду для європейської інтеграції і закордонної допомоги дало потужний імпульс для реалізації цієї ідеї.

Бюро Уповноваженого уряду для європейської інтеграції і закордонної допомоги набирає кожного року слухачів для проходження підготовки у Брюгге і у філіалі у Натоліні. Кандидати повинні бути випускниками з освітою у сфері права, економіки, історії або суспільних наук, віком не

¹⁷ Для додаткової інформації про систему підготовки у сфері європейської інтеграції див. додаток 1.

старше 30 років, вільно володіти як англійською, так і французькою мовами. Однак випускники цього коледжу не зобов'язані працювати в державних органах після завершення курсу і можуть шукати роботу у приватному секторі.

Інші університети також пропонують деякі післядипломні заняття з управління, управління і менеджменту або державного управління. У 1994 р. цей тип підготовки надавали 23 навчальні заклади. За їхніми повідомленнями вони мали 4792 слухача¹⁸, з яких 1175 на той час були державними службовцями¹⁹.

Підвищення кваліфікації

Низка навчальних центрів державних органів (міністерських і регіональних) пропонують проведення підвищення кваліфікації. Ці заклади було створено у 1983 р. після прийняття законів про службовців урядового управління, а їхнє навчання вимагало деякої обов'язкової підготовки (практичного навчання). Правовий статус центру було визначено у грудні 1983 р. указом міністра праці і міністра фінансів: "Про організацію і діяльність міністерських і воєводських центрів підготовки, підготовку кадрів і принципи покриття витрат на підготовку і навчання службовців для урядового управління". Підготовчі центри відкривались або відповідним міністром (міністерські підготовчі центри), або воєводами (регіональні підготовчі центри).

Правові рамки передбачали створення підготовчих центрів, у яких працюють підготовлені інструктори і штат викладачів, які пропонують відповідні лекційні аудиторії, устатковані необхідними навчальним обладнанням. Навчальні центри мали фінансуватись з бюджетів міністерств або воєводств. Керували центрами директори, яких призначав відповідний міністр або воєвода.

Міністерські навчальні центри пропонували курси підвищення кваліфікації керівним кадрам міністерств і цент-

¹⁸ Див.: *Освіта для державного управління*, Варшава, 1994 р.

¹⁹ Вісім закладів не вказали кількість слухачів, які є державними службовцями.

ральних органів, державним службовцям, зайнятим у міністерствах, керівникам і спеціалістам організацій, що перебували під міністерським контролем, керівникам з органів воєводств і керівникам з державних підприємств.

Регіональні навчальні центри пропонували підготовку для керівників органів воєводств, службовців місцевого урядового управління і керівників органів самоуправління.

За новим бюджетним законом міністри і воєводи більше не зобов'язані фінансувати свої навчальні центри з відповідних їм бюджетів. Це спричинило появу дуже серйозних проблем для директорів центрів, які мали стати фінансово самостійними у той час, коли бюджети на підготовку різко скорочувались як у центральних, так і в місцевих органах урядового управління. Підготовчі центри, які мали житлові приміщення, почали пропонувати громадськості готельні послуги; для залучення необхідних фінансових ресурсів використовувались також ресторани і пункти громадського харчування.

У 1992 р. існувало лише 18 регіональних підготовчих центрів; зараз лише 7 все ще пропонують підготовчі курси для органів урядового управління і самоуправління. У 1992 р. було 10 міністерських підготовчих центрів, тоді як проведене у 1996 р. дослідження виявило, що лише 5 з 13 міністерств все ще зберігають такі центри. У 1995 р. жоден з них не отримав бюджетних внесків від своїх міністерств. Регіональні і міністерські навчальні центри фінансово самостійні і повинні пропонувати свої послуги на ринку. Зміцнення економіки збільшує попит на підготовку, тому ті центри, що залишились, імовірно виживуть.

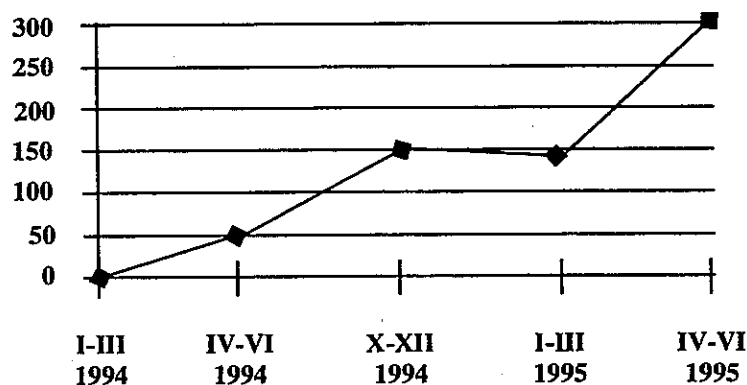
Загалом зараз навчальні центри значною мірою автономні. Вони пропонують підготовку та інші послуги, але встановлюють за це плату навіть для організації, якій вони підпорядковані. Воєводи не схильні впливати на комплектацію штату і розробку програми своїх навчальних закладів. Зважаючи на те, що міністерські центри пропонують вузько-спеціалізовану підготовку (наприклад, підготовку податкових

інспекторів), при розробці програм вони вимушені тісніше співпрацювати з міністерствами і центральними органами.

Спочатку навчальні центри були суб'єктами державного права. Зараз ситуація нечітка, тому що указ міністрів праці і фінансів вже не є обов'язковим, а інших правових рамок ще не створено.

Згідно зі своїм статутом НЩДУ зобов'язана забезпечувати підготовку службовцям урядового управління. У перші три роки роботи ця школа явно зосереджувала зусилля на розробці своєї програми підвищення кваліфікації. Починаючи з 1994 р. школа пропонувала семінари з макроекономічної політики і стратегічного планування. Вона також проводила підготовчі курси з питань менеджменту, аналізу державної політики, вивчення (коротко- і довготривале) іноземної мови, інформаційної технології тощо. Школа розробила і запровадила дві короткотривалі програми підготовки у співробітництві зі Службою Ради Міністрів і Міністерством приватизації.

Кількість урядових службовців, підготовлених НЩДУ у 1994-1995 рр.



Ринок навчальних послуг швидко зростає. Важко сказати, скільки приватних закладів пропонує зараз підготовку державним органам. Статистичні дані, зібрані РПКДУ, свідчать, що лише у 1992 р. у Варшаві більше 120 навчальних закладів надавали підготовку центральному урядовому управлінню. Міністерства, агенції і органи воєводств юридично зобов'язані пропонувати підготовку своїм кадрам, і надаватись вона може широким спектром організацій.

Державні або приватні навчальні організації, які пропонують свої послуги органам державного управління, конкурують між собою. Часто приватні заклади мають змогу пропонувати підготовку за нижчими цінами, тоді як державні заклади часто повинні утримувати приміщення. Державні навчальні центри пропонують семінари і конференції з лекціями, які проводяться міністерськими посадовими особами високого рангу і є зазвичай популярними за межами столиці. Якість курсів у приватних і державних закладах є порівняльною.

6. Викладацький склад

Однією з головних проблем, визначених РПКДУ у її офіційному документі, було питання підготовки інструкторів: “для органів управління існує гостра потреба у підготовці професійних інструкторів і спеціалістів з підготовки”. Вони повинні обіймати однакові посади в кожному центральному і місцевому органі і мати знання та уміння, необхідні для:

- визначення потреб підготовки для кожної організації;
- розробки і запровадження власних навчальних програм;
- передання прав на проведення підготовки;
- управління підготовкою (організації, координації і планування).

У нещодавно завершених доповідях стосовно потреб спеціальних програм підготовки, фінансованих PHARE, було виявлено, що більшість регіональних навчальних центрів не мають власного викладацького штату. Як правило, вони наймають за контрактами інструкторів з університетів або органів управління. Вони не мають відповідної для навчання дорослих підготовки, а їхні навчальні методи часто застарілі, їхня підготовка - менш продуктивна, ніж могла б бути. Навіть НШДУ не має постійного викладацького штату.

Усі інструктори наймаються згідно з трудовим кодексом, оплата їхньої праці залежить від місцевого ринку і коливається в межах близько 20-100 еку за годину. Зазвичай приватний сектор пропонує кращу оплату. Більше того, при-

ватні заклади часто наймають постійний викладацький штат - приватний сектор у Польщі розвивається швидко і відповідно зростають бюджети приватних підприємств, призначені на підготовку. Як правило, робота державних службовців оплачується за читання лекцій, а їхні гонорари залежать від посад, які вони обіймають в органах управління.

Міністерства, відомства і органи воєводств, як правило, не наймають інструкторів для проведення підготовки за місцем роботи або коротких підготовчих курсів. Якщо виникає потреба, підготовку проводить один із службовців. Загалом, державні службовці не одержують за це додаткової оплати.

7. Визначення потреб і зміст підготовки

У 1993 р. РПКДУ збирила дані стосовно змісту підготовки, яка проводилась для урядових службовців їхніми органами. Дослідники створили таку типологію проведеної підготовки:

Спеціалізована підготовка, включаючи усі типи підготовки, необхідні для виконання специфічної роботи.

Загальна підготовка:

- Навчання з питань управління;
- Іноземні мови;
- Комп'ютерна грамотність;
- Облік;
- Оподаткування;
- Процеси приватизації і денаціоналізації;
- Організація і керівництво;
- Економічна підготовка;
- Державне управління;
- Повноваження Головного адміністративного суду;
- Міжнародне стажування;
- Міжнародні відносини.

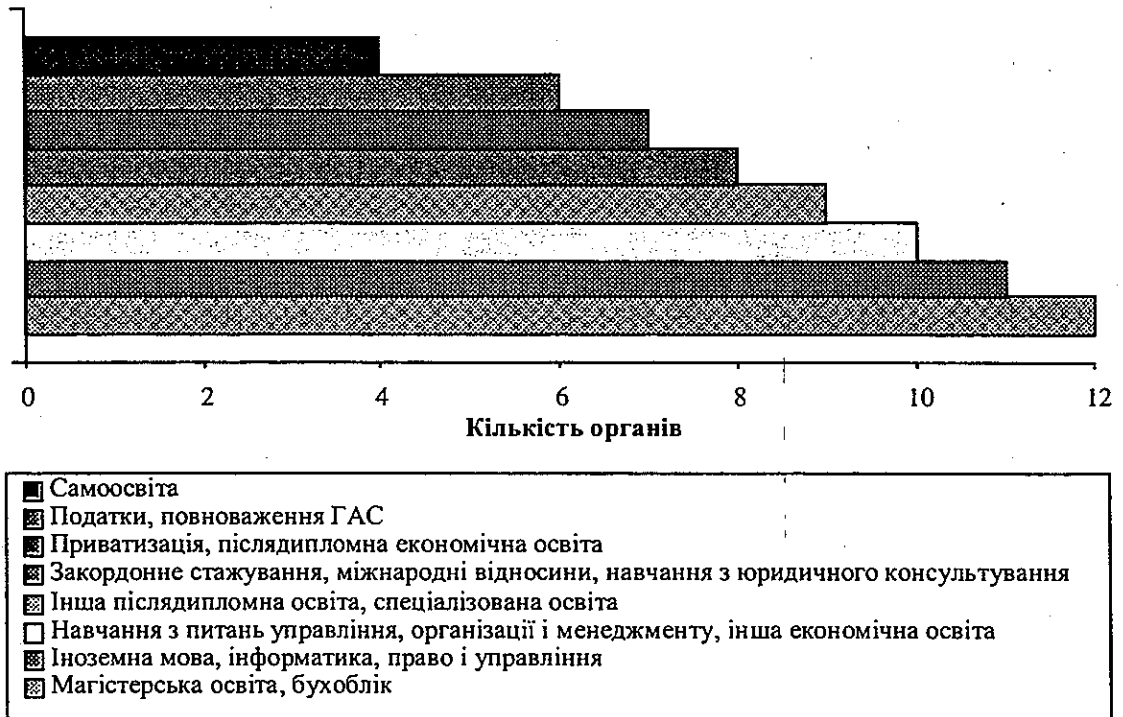
Навчання:

- Післядипломна освіта у сфері права і державного управління;
- Післядипломна освіта у сфері економіки;
- Навчання за спеціальністю юрисконсульта;
- Інші післядипломні університетські заняття;
- Спеціалізовані заняття;
- Курси домашнього навчання;
- Заняття за магістерською програмою.

Результати цього дослідження засвідчили, що найбільш популярною формою була спеціалізована підготовка. Вони також показали, що у 1992 р. менше 40 відсотків урядових органів організували який-небудь тип відомчої підготовки, відмінної від обов'язкового навчання з питань управління, проведеного лише у 28 відсотках міністерств і центральних органів. Серед програм загальної підготовки найбільш популярною були фінансова підготовка усіх типів, підготовка у сфері процесів приватизації і денационалізації, а також іноземні мови і комп'ютерна грамотність. У 1992 р. приділялось мало уваги підготовці з питань європейської інтеграції і міжнародного співробітництва. Можливості для закордонного стажування були обмежені - лише 24 відсотки органів направили принаймні одного службовця для проходження цього типу підготовки.

Проведене у 1996 р. дослідження виявило деякі зміни у змісті підготовки. Усі міністерства повідомили про організацію у 1995 р. відомчої підготовки. Найбільш популярними видами проведеної підготовки залишаються іноземні мови та інформаційна технологія. Навчання з питань управління було організовано у 10 з 13 опитаних міністерств. Підготовка з питань міжнародних відносин і європейської інтеграції пропонувалась 2/3 міністерств, які продемонстрували зростання інтересу до них. У 1995 р. зросли також можливості закордонного стажування, і 2/3 міністерств відрядили своїх службовців пройти цей вид підготовки.

Підготовчі і навчальні предмети, викладені згідно з доповідями міністерств у 1995 р.



За останні роки також виникла потреба у нових видах підготовки. Наприклад, згідно з доповідями 25 відсотків міністерств організують підготовку з державного постачання (у 1995 р. було створено відповідний орган).

Крім завершального іспиту на курсі навчання з питань управління, жоден інший вид загального підвищення кваліфікації не завершується офіційним іспитом. Згідно з законодавством у сфері освіти, в усіх видах навчальної підготовки (магістерська, післядипломна освіта тощо) проводяться іспити.

НШДУ визначила наступний ряд вступних вимог для програм попередньої підготовки:

- вік не більше 32 років;
- наявність магістерського ступеня;
- вільне володіння принаймні однією іноземною мовою.

Вступний іспит до НШДУ являє собою чотириетапну конкурсну процедуру:

1. Тест на перевірку загальних знань;
2. Тест на перевірку знань іноземної мови;

3. Письмовий іспит - написання есе за темою, викладеною раніше у лекції;

4. Кваліфікаційний усний іспит, який проводить Кваліфікаційна комісія.

У 1995 р. з 421 кандидата перший етап пройшли 226 чол., другий - 168 чол., письмовий іспит склали 125 чол. 57 кандидатів здобули право на вступ до НШДУ.

8. Цільові групи

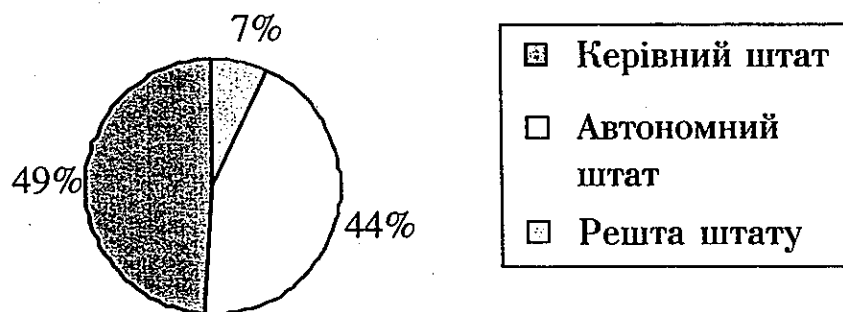
В офіційному документі за 1993 р. РПКДУ звернула увагу на потребу точного визначення цільових груп для підготовки у державних органах. Рада вважала, що згідно з запланованим законом про державну службу існувала потреба у розробці програми підготовки для трьох груп: керівники; автономний штат; інший штат.

Рада запропонувала НШДУ взяти на себе відповідальність за підготовку керівників (включаючи розробку програм і методології підготовки, організацію і проведення підготовки). У той же час, НШДУ мала розробити програми підготовки для міністерських і місцевих навчальних центрів, які відповідатимуть за проведення підготовки автономного штату, та здійснювати нагляд за їхнім функціонуванням. Для решти штату РПКДУ запропонувала скасувати навчання з питань управління і ввести обов'язковий курс попередньої підготовки, не вказуючи, хто повинен нести за нього відповідальність.

У відповідь на опитування 1996 р. міністерства доповідали, що вони підготували у середньому 57 відсотків від усього штату службовців, з яких 7 відсотків були керівним штатом, 44 відсотки - автономним штатом, і 49 відсотків - рештою штату. З урахуванням того, що керівний штат складає близько 7,86 відсотків від загальної кількості штату у центральному урядовому управлінні, може скластись враження, що підготовці цієї цільової групи приділяється достатньо уваги. Проте у 1995 р. певну підготовку пройшли лише

близько 59 відсотків керівників, зайнятих у міністерствах, тоді як було підготовлено 112 відсотків решти штату (від секретарів до канцелярських службовців, друкарок тощо). Після порівняння цих цифр із предметами проведеної підготовки, стає очевидним, що секретарський та допоміжний штат отримав підготовку з базових знань у таких сферах як іноземні мови і інформаційна технологія.

Групи штату, підготовленого у 1995 р.



Для керівників і автономного штату було проведено курси з управління і міжнародних відносин та закордонне стажування; автономний штат зосереджувався на спеціалізованій підготовці: податки, бухгалтерський облік, спеціалізоване навчання.

9. Розробка програм підготовки

Трансформація, яка триває у Польщі з 1989 р., створила ситуацію, коли нові потреби управління викликали потребу в нових програмах підготовки для тих закладів, які пропонують попередню підготовку. Увага приділялась програмам середньої школи, які передбачали навчання за спеціальніс "Адміністративна і канцелярська робота". Нова генерація службовців державного управління потребувала не лише знань у галузі права і економіки, володіння іноземними мовами і комп'ютерної грамотності, але й навичок, необхідних для практичного використання цих знань, так само, як етичних і культурних зразків поведінки, необхідних для державного службовця. Програми підготовки для усіх професійних шкіл середнього рівня готуються Міністерством освіти.

Зважаючи на ці принципи, міністр-голова Служби Ради Міністрів призначив групу експертів для складання програм підготовки для професій спеціалістів з адміністративної і канцелярської роботи. Група експертів складалась з науковців, представників НШДУ, Фундації для місцевої демократії, середніх шкіл, які проводять попередню підготовку, та, нарешті, зі співробітників Служби Ради Міністрів. Ця група опрацювала програму підготовки для обох професій²⁰ і потім подала їх на підпис міністра-голови. У 1993 р. ці програми було передано Міністерству освіти з метою їх запровадження.

Стосовно підвищення кваліфікації РПКДУ повинна була створити базу для розробки програм підготовки. В “Основах урядової політики у сфері підготовки адміністративних службовців у 1993-1994 рр.” РПКДУ пропонувала створити три програми підготовки для підвищення кваліфікації зазначених вище цільових груп. Вони були впроваджені лише після серйозного обговорення того, хто повинен готувати, оцінювати і запроваджувати ці програми. Для РПКДУ було досить очевидно, що НШДУ повинна відповідати за формулювання програм.

Зараз підготовка здійснюється головним чином після визначення самими міністерствами специфічних потреб для кожного окремого випадку і використовується для виявлення придатних програм підготовки, наявних на ринку.

У 1995 р. Служба Ради Міністрів вирішила закласти підґрунтя для створення системи підготовки для державного управління, яка буде фінансуватись Програмою PHARE OMEGA, спрямованою на сприяння реформі державного управління.

Було підготовлено технічні умови, а виконавцем проекту в результаті обмеженого тендеру було обрано консорціум, який очолює Датська школа державного управління. Обрання консорціуму недвозначно свідчить про те, що у проектуванні своєї системи підвищення кваліфікації державне управління Польщі вирішило вести пошук співробітництва з іншими європейськими країнами.

²⁰ Див. розділ 7 “Визначення потреб і зміст підготовки”.

Цей проект підтверджує, що побудова налагодженої структури додаткової підготовки службовців державного управління буде тривалим процесом. Проте деякі ключові елементи структури підготовки треба запровадити негайно. Проект буде:

- визначати потреби підготовки як для усіх службовців державного управління, так і для окремих посад у державному управлінні;
- розробляти інституційні структури і обов'язки щодо системи підготовки;
- розробляти процедури для складання і затвердження програм і навчальних матеріалів;
- встановлювати обґрунтовані принципи фінансування;
- розробляти основні правила і положення (включаючи правову базу).

10. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки

У 1995 р. уряд подав на розгляд парламенту проект Закону про державну службу. Пакет документів включав у себе проекти інших законів (указів) стосовно державної служби.

Стаття № 37, п. 6 проекту зобов'язує державного службовця розвивати свої професійні знання, визнаючи успішність у підготовці одним з головних факторів, які треба враховувати при оцінюванні роботи.

Одночасно, проект Закону про державну службу запроваджує чотири категорії державних службовців і визначає іспити, які необхідно скласти для присвоєння будь-якої з цих категорій. У проекті указу Ради Міністрів "Про основи і умови організації і проведення підготовки державних службовців" стверджується, що державні службовці повинні проходити підготовку згідно з потребами кваліфікації їхньої групи, їхніми функціями і роботою. Встановлено, що підготовка має наступні цілі:

- готувати службовців державного управління, які здобули право на посаду в державній службі, до виконання їхніх обов'язків;

- розвивати і поглиблювати загальні знання і професійні кваліфікації для виконання їхньої теперішньої роботи;
- розвивати і поглиблювати знання державних службовців з перспективи їхнього передбачуваного просування по службі.

Уся підготовка, яка є частиною програми підготовки державних службовців, буде для її учасника безкоштовною і обов'язковою. Комісія державної служби розробить програми підготовки державних службовців. Державному службовцю буде дозволено шукати підготовку самостійно і надано для цього оплачену відпустку, але відповідні витрати повинні покриватись самим учасником.

Міністерства і відомства самі будуть організовувати різні типи підготовки. У кожному міністерстві буде призначено Уповноваженого з підготовки, і його обов'язки серед іншого полягатимуть у:

- підготовці на один або кілька років навчальних планів для міністерства / відомства;
- визначенні для міністерства / відомства потреб підготовки;
- визначенні окремих вимог підготовки і поданні їх на затвердження керівника міністерства / відомства;
- наборі або затвердженні інструкторів для проведення підготовки;
- управлінні фінансовими питаннями, пов'язаними з підготовкою;
- веденні навчальної документації;
- співпраці з Комісією державної служби з питань підготовки.

У законопроекті також зазначається, що інструктори державних службовців повинні бути: науковцями, дослідниками або викладачами з Польської Академії Наук або інших дослідницьких чи наукових інститутів, а також видатними спеціалістами-практиками.

В цілому, запланована реформа державної служби запровадить обов'язкову підготовку і проведе чітку межу

між попередньою підготовкою, підвищенням кваліфікації і підготовкою для просування по службі. Перед іспитами на здобуття категорії державної служби будуть проводитись курси підготовки, програми яких будуть складатись Комісією державної служби. Підготовка отримає значно вищий статус, і буде проводитись переважно самими міністерствами і урядовими органами, а якщо це виявиться неможливим, закон дозволяє укладати контракти на проведення підготовки.

ДОДАТОК 1

СИСТЕМА ПІДГОТОВКИ З ПИТАНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Нааявну систему підготовки з питань європейської інтеграції було створено упродовж останніх п'яти років. Її основна форма складається з університетських програм, у яких за останні кілька років було розроблено тему європейської інтеграції як дисципліну в рамках магістерської програми і програми післядипломної освіти, які зазвичай тривають два семестри. У вивченні європейських питань головну роль відіграє мережа 11 європейських дослідницьких і навчальних центрів, для яких основною статутною функцією є розвиток досліджень і підготовки у сфері європейської інтеграції.

Збільшення кількості європейських питань у дослідницьких програмах і навчальних заходах викликано значною мірою послідовними траншами у рамках програми допомоги "Акція Жана Моне для Польщі", яка зараз включає в себе 28 вищих навчальних закладів. Завдяки цій програмі у 1995/96 навчальному році 11 "європейських" кафедр розробили навчальні і дослідницькі заходи, було проведено 39 постійних циклів лекцій, до інших циклів лекцій було включено 13 "європейських" модулів, зареєстровано також 11 докторських дисертацій. Заходи супроводжувалась дослідницькими програмами і різноманітними публікаціями. Незалежно від програм допомоги розвиваються також різні форми навчання з європейських питань.

Професійне навчання і підвищення кваліфікації державних службовців є важливим і постійним компонентом системи підготовки з питань європейської інтеграції. Воно здійснюється різними способами, включаючи так званий "європейський шлях", який відіграє дедалі значнішу роль. Ця форма підготовки пропонується більше, ніж будь-коли, а в майбутньому, особливо після набуття чинності закону про державну службу, вона буде пропонуватись абсолютно всім

службовцям центрального управління, які вже працюють або вступають до організаційних одиниць центральних міністерств і відомств, відповідальних за виконання завдань, пов'язаних з європейською інтеграцією.

Сучасна підготовка "європейський шлях"

Етап 1 - вища міждисциплінарна загальна освіта високого рівня:

- платне навчання у вищих школах з європейськими навчальними та дослідницькими центрами як платниками частини коштів, для тих, хто зараз працює;

- Варшавський університет на 1992 р.: 170 випускників інтенсивних односеместрових курсів і 46 випускників двосеместрових курсів;

- Центральна школа торгівлі (Варшава); двосеместровий курс, 34 випускники (державні службовці міністерств і центральних відомств). Усього 250 випускників цих двох закладів;

- 24 випускники філіалу Коледжу Європи у Натоліні і 16 випускників центрального закладу в Брюгге з 1992 р., усього 40 випускників;

- заняття з питань європейської інтеграції (з 1995 р.) у Натолінському європейському центрі, які проводяться у співпраці між Комітетом Уповноваженого уряду і французькою Національною школою управління та Франко-польською фундацією. У першій групі випускників (червень 1996 р.) було 43 представники центральних міністерств і відомств.

Етап 2 - професійне стажування:

- тримісячне стажування при Європейській Комісії у Брюсселі, 20 осіб на рік, для молодих державних службовців з органів, які відповідають за європейську інтеграцію, з юридичних відділів центральних міністерств і відомств. 128 стажистів на кінець липня 1996 р.;

- індивідуальне навчальне стажування у закладах Європейського Союзу; спеціалісти і старші державні службовці;

- стажування в органах державного управління країн-членів Європейського Союзу (без вікових обмежень) терміном від кількох днів до місяця. 124 стажисти з 1995 р.

Етап 3 - триваюча спеціалізована підготовка:

- систематичний цикл дво- та триденних спеціалізованих семінарів у Європейському інституті в Лодзі. 1994 р.: 6 семінарів для 286 слухачів; 1995 р.: 21 семінар для 1012 слухачів; 1996 р.: 35 семінарів для 1700 слухачів. Ціль на 1997 р.: приблизно 50 семінарів за рік для службовців центрального управління. Усього у липні 1996 р. - 2208* слухачів;

- тематичні семінари і лекції для конкретних відділів або на міжвідділовій основі, організовані безпосередньо Комітетом Уповноваженого уряду з європейської інтеграції і закордонної допомоги (приблизно 1800* слухачів), або окремими міністерствами і відомствами, у співпраці з країнами-членами Європейського Союзу, і участь з 1991 р. в одночотиритижневих семінарах, присвячених питанням європейської інтеграції: 207 слухачів у Франції, 72 слухачі у Великобританії, 42 слухачі у Данії, усього 321 державний службовець центрального управління.

* Індивідуальні семінари.

ПІДГОТОВКА В *РУМУНІЇ*

(на квітень 1996 р.)

1. Вступ

Після народного повстання у грудні 1989 р. Республіка Румунія стала на новий шлях, який відкриває перспективу відновлення демократії, ринкової економіки і повної реінтеграції у політичне і культурне життя Європи.

Конституція, затверджена Установчими зборами 21 листопада 1991 р. і ратифікована на референдумі 8 грудня 1991 р., проголошує Румунію демократичною і соціальною державною, що ґрунтується на верховенстві закону, в якій людська гідність, громадянські права і свободи, розвиток особистості, правосуддя і політичний плюралізм є вищими і гарантованими цінностями (стаття 1). Вона визначає три гілки державної влади: законодавчу, виконавчу, судову і забезпечує умови для їхнього співробітництва.

Уряд займається внутрішньою і зовнішньою політикою та відповідає за загальне керівництво державними органами. Державне управління у місцевих адміністративних одиницях ґрунтується на принципах місцевої автономії і децентралізації громадських послуг. Органами державного управління у селах і містах є місцеві ради і мерії, обрані прямим народним голосуванням. Округова рада є органом державного управління, який координує діяльність усіх сільських і міських рад у межах округу. Уряд призначає префекта як голову кожного округу, в тому числі префекта для муніципалітету Бухареста.

Основні дані

- територія: 237500 км²;
- населення: за результатами перепису 7 січня 1993 р. населення країни становило 22755260 осіб (95,8 жителів на км²), 89,4 відсотка яких були румуни і 10,6 відсотка - етнічні меншини;
- столиця: Бухарест (муніципалітет);
- адміністративний поділ: 41 округ, 80 муніципалітетів, 182 міста, 2688 общин, 13102 села.

Основні дані про систему освіти (на 1992-93 навчальний рік)

Система державної освіти безкоштовна на усіх її рівнях і включає в себе дошкільну освіту для дітей віком від 3 до 6 років, 1-4 класи початкової школи, 5-8 класи середньої школи, 9-12 старші шкільні класи. Шкільна освіта обов'язкова упродовж перших 9-10 класів. Навчання у професійно-технічних училищах триває 1-2 роки, у вищих навчальних закладах - 4-6 років.

На початку 1993 навчального року було зараховано 4569255 учнів (див. додаток 1). Кількість осіб, які вчаться, на 10000 жителів становила 2171 чол., з яких 83 чол. були студентами вищих навчальних закладів.

Після майже півстолітньої перерви у 1990 р. було відновлено приватні навчальні заклади (див. додаток 2). Приватна освіта розглядається як альтернатива або доповнення до державної освіти.

Роль державного управління у підтримці економічної реформи

У різних країнах функціональна роль державних органів у соціально-економічному розвитку може бути дуже різною, відображаючи специфічні потреби правлячої еліти, так само, як потреби всього населення. Їхня специфіка тісно пов'язана з етапом економічного розвитку, соціальною структурою, етичними і культурними цінностями, так само, як з політичними і адміністративними умовами даного суспільства у даний період часу. У цьому відношенні ситуація у країнах Центральної та Східної Європи дуже специфічна і неоднорідна, зважаючи на різні вихідні дані.

Планування політики і управління

Уряд взяв на себе завдання реформування усіх компонентів економічної і соціальної політики, враховуючи як умови економічного і соціального розвитку, так і потребу в широкому міжнародному відкритті країни. Реформа втілює сутність переходу до ринкової економіки, зусиль, спрямо-

ваних на повернення економіки на шлях розвитку і реінтеграції до європейського і світового економічного процесу.

Для підтримки прогресу реформаторського процесу виконавча влада наголосила на потребі продовжити розбудову інституційної системи і завершити створення правових рамок, необхідних для ринкової економіки, з тим, щоб суб'єкти економічного життя могли адекватно реагувати на умови вільного підприємництва і конкуренції.

Для забезпечення дієвості реформ і для створення сприятливих умов для економічного росту уряд вимушений вдатися до певних непопулярних заходів. Такі складні корективні заходи, як лібералізація цін на більшість товарів, скасування субсидій на виробництво і споживання, запровадження нових податків і податкових правил поступово призвели до обнадійливих економічних зрушень, припинення зростання цін і інфляційного тиску, що сприятливо вплинуло на вартість життя. Політику економічної реформи було пов'язано з потребою у стабілізації економіки в цілому.

Приватизація є найважливішим процесом, який визначає тривалість періоду переходу до ринкової економіки. Таким чином, закон № 55/1995 мав на меті прискорення процесу приватизації, швидко формуючи структури власності, враховуючи соціальну справедливість.

Були складені проекти інших дуже важливих законів та прийнята низка указів і резолюцій з метою:

- створення спеціальних інституційних рамок для зміни структури власності й управління державною власністю (Фонд державного майна, п'ять Фондів приватної власності, Державна агенція приватизації, Румунська агенція розвитку);
- сприяння організаційним, інституційним і законодавчим заходам для забезпечення адекватного функціонування ринку товарів і послуг;
- регулювання і організації ринку праці;
- реструктуризації та розвитку банківської і страхової системи;

- організації базових установ і законодавчої основи для створення ринку капіталу (Фондова біржа, Державна комісія фондової біржі);

- удосконалення податкової і бюджетної системи;
- сприяння програмам реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення тощо.

З метою першочергового стимулювання ринкових сил було розроблено структурні політики у таких напрямках:

- лібералізації цін;
- розробки фінансової і адміністративної реформи державних економічних учасників;
- сприяння політиці регулювання доходів згідно з підвищенням показників продуктивності;
- регулювання управління державним сектором, розвитку державної монополії і шляхів забезпечення продуктивності державних корпорацій (автономних монополій);
- створення стимулів для сприяння розвитку приватного сектора;
- застосування програм широкомасштабної приватизації (МЕВО, Закон № 55/1995);
- надання податкових стимулів певним категоріям учасників економічного процесу;
- подальшої лібералізації зовнішньої торгівлі, стимулювання експорту і закордонних інвестицій.

Щодо кожної з цих проблем було прийнято спеціальні закони. Політики у цих напрямках виходять з того, що місцеве і центральне державне управління є головним чинником у запровадженні програми соціально-економічної реформи на макро- і мікро-рівнях, тому що воно охоплює фактично всі сфери і сектори діяльності та має безпосередній і постійний зв'язок з населенням.

Програма управління встановила конкретні цілі і пріоритети для реформи державного управління та відповідні способи і засоби її виконання. Вона була тісно пов'язана з реформами в інших сферах соціально-економічної діяльності і реформою місцевого державного управління. Її основним

завданням було забезпечення ефективного функціонування і виконання обов'язків з боку виборних органів влади. Це завдання зосереджувалось на чотирьох факторах:

- удосконалення правових рамок організації і функціонування місцевого державного управління (Закон № 69/1991 про місцеве державне управління, Закон № 70/1991 про місцеві вибори, нові положення стосовно місцевих державних фінансів);

- розвиток і урізноманітнення громадських послуг. Місцеві обов'язки включають у себе серед іншого постачання води, каналізацію, утримання вулиць, збирання сміття;

- професійна підготовка кадрів для забезпечення успіху наступних етапів.

Були зроблені певні кроки, і процес економічної, соціальної і адміністративної реформи супроводжується навчанням на університетському, післядипломному і докторському рівні для спеціалістів з політології, соціальних зв'язків і зв'язків з громадськістю, менеджменту, державного управління і міжнародних відносин. Така ж увага приділяється службовцям неурядових організацій, економічним представникам, профспілковим організаціям, які можуть за замовленням скористатись цим типом підготовки;

- більше ніж раніше сприяння соціальному діалогу в державному управлінні.

Як на центральному, так і на місцевому рівні було утворено відповідну інституційну структура для забезпечення систематичного, організованого і відповідального співробітництва з громадянським суспільством і наявними органами представництва інтересів з питань державного управління.

Реформа державної служби

Згідно з конституцією громадські послуги центрального і місцевого рівня повинні дотримуватись законодавчих рамок. У наданні громадських послуг необхідно також дотримуватись положень фінансового, митного законодавство тощо.

Законодавство, що регулює діяльність державних органів, відіграє важливу роль у розвитку громадських послуг.

Пріоритет надавався закону про місцеве державне управління, який було прийнято у 1991 р. ще до прийняття конституції.

Законодавчі рамки стосовно організації і повноважень центральних органів управління було запроваджено упродовж цих 5 років положеннями, що відповідають сучасним вимогам (див. додаток 3). Важливо зазначити, що досягнення цілей і завдань реформи у центральному і місцевому державному управлінні залежить від підготовки кадрів та від їхніх добрих знань і суворого дотримання правових положень та інших нормативних актів.

Система підготовки у державному управлінні до перехідного періоду

Професійна підготовка розпочалася у 70-х рр. зі створенням правових рамок і побудовою відповідної інституційної структури. Було створено систему державної підготовки, яка визнавала професійну підготовку як правом, так і обов'язком кожного службовця.

Закони № 2/18 від березня 1971 р. стосовно удосконалення професійної підготовки службовців з усіх соціалістичних організацій, № 12/21 від листопада 1971 р. про зайнятість і просування по службі кадрів соціалістичних організацій, № 10/1972 - Трудовий кодекс, - усі вони встановлюють відповідні правові і організаційні рамки (див. додаток 4).

Саме у цьому контексті було створено інститути і спеціалізовані центри. У системі середньої і вищої освіти виникли нові коледжі, вищі школи і заклади зі спеціальними відділеннями. Було створено спеціальні заклади для підготовки керівників органів центрального управління і місцевого самоврядування, такі як СЕРЕСА та Академія імені Стефана Георгіу. Хоча програми підготовки мали політичний характер, за підтримки Програми розвитку ООН цими закладами було розроблено деякі новаторські програми (додаток 5).

Внаслідок того, що централізована політична і економічна система не дозволяла вільної циркуляції інформації, професійна підготовка поступово стала менш важливою.

Більше того, доступ до сучасних технологій і навчальних матеріалів був обмежений. Тому людські ресурси у державному управлінні розвивались в умовах:

- обмеженого доступу до нових технологій і документації зі спеціальності;
- ускладненого обміну ідеями та інформацією з іншими країнами;
- відсутності мотивації і невизнання професійної компетентності, творчості або новаторства;
- відсутності професійних перспектив внаслідок нерухомої, негнучкої системи просування по службі, яка базувалась скоріше на політичних або вікових критеріях, ніж на ефективності роботи;
- стандартизованої кадрової структури з дуже незначними відмінностями у заробітній платі.

Незважаючи на несприятливі умови, державні керівники, які сформувались до 1989 р., відповідали високим професійним стандартам, тому що система освіти забезпечувала відповідні умови для формування високого рівня загальної культури і теоретичної підготовки з різних спеціалізацій. Треба також зазначити, що багато професіоналів самі шукали собі можливості пройти підготовку для подолання цих труднощів.

2. Цілі підготовки

Цілі, поставлені підготовчою діяльністю, походять, головним чином, від поняття “державної служби”, на основі діяльності системи державного управління (див. додаток 6). Поняття державної служби було визначено перед Другою світовою війною. Відтоді в основному воно залишилось загалом незмінним, але науково-технічна еволюція та політичний контекст громадських послуг вплинули на методи і характер державної служби.

Навчальні заходи відіграють важливу роль у підвищенні якості громадських послуг. Цілі включають у себе:

Зміну менталітету постачальника послуг на рівні прийняття і виконання рішень:

Зміна менталітету є тривалим і складним процесом, який може досягти успіху лише завдяки підтримці заходів підготовки, та за умов чіткого встановлення правовими рамками функцій місцевих громад і децентралізованих послуг. Необхідно знизити рівень корупції у державному секторі, а це можна зробити через зміну менталітету.

Надання постійної підготовки для обраних і призначених посадових осіб з метою збільшення продуктивності та ефективності державного управління:

Сучасну державну службу не можна організувати без врахування навчальних матеріально-технічних фондів, необхідних для надання громадських послуг: робочого простору, офісів, комп'ютерів тощо.

Університети, заклади післядипломної освіти, короткотривалі курси пропонують різні форми підготовки для центрального і місцевого державного управління у рамках системи, охарактеризованої нижче. У майбутньому програми курсів будуть узгоджені і розроблені відповідно до внутрішніх вимог і європейського права та практики.

Широко визнаною метою підготовки є забезпечення верховенства закону.

Надання відповідних фондів для підвищення якості громадських послуг і інформаційних потоків:

Що стосується матеріальних засобів, то особлива увага буде приділятися інформаційній технології у державному управлінні для сприяння інформаційним потокам між органами центрального і місцевого управління.

Висновок:

Цілі підготовки державних службовців мають відповідати основним завданням модернізації державної служби, яка повинна:

- пропонувати необхідні знання у сфері судочинства і управління для того, щоб дати державним службовцям можливість виконувати їхні функції;

- надавати необхідні знання і методи для оновлення і модернізації державного управління;
- збільшити уміння у сфері прийняття рішень і забезпечити необхідний інструментарій для аналізу державних політик;
- збільшити продуктивність;
- створити можливість повною мірою виявляти проблеми у стратегії розвитку в специфічному контексті;
- надати можливість переходу від бюрократичної культури до комплексної корпоративної культури через забезпечення аналітичних інструментів для розуміння сучасного планування, менеджменту, організації, управління людськими ресурсами, зв'язку, іміджу держави, контролю і оцінки результатів;
- розвивати управлінські уміння;
- підтримувати процес адаптації громадських послуг до умов міжнародного співробітництва і європейської інтеграції.

3. Правові рамки

Дебати з приводу складання проекту нової конституції не торкалися питань державної служби або підготовки посадових осіб. Міністерство освіти, уряд і парламент вважали важливою іншою законодавчою діяльністю у сфері освіти. У 1990-95 рр. було прийнято багато законодавчих документів, найважливішим з яких був Закон про освіту № 84/1995. Створені в результаті цього правові рамки дуже чітко обумовлюють обов'язки центральних, окружних і місцевих органів.

Проте важливо зазначити, що законодавство, представлене у його першій главі стосовно професійної підготовки, все ще має сьогодні юридичну силу, хоча після 1989 р. було прийнято нові положення і закони. Трудовий кодекс застосовується положеннями, представленими у додатку 4.

Новий Закон про освіту (84/1995) закріплює форми підготовки для кожного рівня (доуніверситетського, універ-

ситетського і післяуніверситетського) і також визначає способи надання додаткової постійної освіти. Необхідно також згадати закон № 30/1990 про відбір для наймання нових працівників на основі компетентності й умінь кандидатів.

Усі ці закони свідчать про те, що професійна підготовка є правом і обов'язком кожного працівника та умовою для роботи і просування по службі. Однак у жодному правовому положенні ці питання точно не визначені. Отже, питання зайнятості і просування по службі можуть вирішуватись без урахування цих загальних правил.

Треба також зазначити, що державна система професійної підготовки, запроваджена законом 2/1971, не працює належним чином внаслідок проведених змін, викликаних перехідним процесом. Це передбачає перегляд певних питань.

Аналіз сучасної ситуації призводить до наступних висновків:

- Зараз не існує узгодженої і однорідної системи підготовки службовців державного управління. Необхідно, згідно з існуючими європейськими системами підготовки, розробити систему, характерну для румунської історії, економіки, соціального життя, культури і політики. Урядове рішення № 542/1995 стосовно реорганізації Державної школи політичних і управлінських наук у загальних рисах окреслює таку навчальну стратегію.

- Досі не було прийнято законопроект про статус державних службовців. Статус державного службовця істотний для модернізації громадських послуг, зважаючи на його вплив на працівників сфери державного управління (права і обов'язки). Цей закон було сформульовано у тісній співпраці за підтримки закордонних спеціалістів і зараз вивчається Судовою комісією сенату. Він забезпечить загальну структуру умов зайнятості державних службовців (набір, просування по службі, призначення, відставка, арбітраж) та додасть деякі умови стосовно прав, пов'язаних з підготовкою. Кожна категорія державних службовців, обраних або призначених, матиме специфічні положення відповідно

до їхньої діяльності. Складність цих правових норм та їхній вплив на адміністративні вимоги дали поштовх для активного і серйозного обговоренню. Варто зазначити, що у рамках Програми PHARE для реформи державного управління особливий розділ присвячено етиці державної служби.

Отже, можна сказати, що підготовка державних службовців є пріоритетом, але деякі питання залишаються невирішеними. Потрібні чіткі правові рамки для встановлення організаційної та дієвої структури для системи підготовки на державному рівні, для наголосу на попередній і додатковій підготовці відповідно у процесах наймання і просування по службі.

4. Фінансування

Уся інфраструктура сектора державної освіти фінансується з державного бюджету. Деякі винятки (податки) використовуються для фінансування вищих навчальних закладів. У 1995 р. система державної освіти фінансувалась з державного бюджету, що становило близько 3 відсотків від ВВП. На 1996 р. і наступні роки у статті 2 Закону про освіту зазначається, що “у Румунії освіта є державним пріоритетом”. У статті 169 зазначається, що “фінансування державної освіти підтримується державним бюджетом в обсязі принаймні 4 відсотків від ВВП”.

Структура державного бюджету формується шляхом визначення і фінансування найбільш пріоритетних стратегічних галузей на державному рівні. Бюджетні асигнування на освіту залежать від класифікації витрат на кожну галузь у рамках стратегії національного розвитку.

Проте фактично мінімум у 4 відсотки від ВВП не дотримується; асигнування є меншими і являють собою кошти, які залишились після розподілу між іншими сферами діяльності. Витрати на післяуніверситетську підготовку державних службовців покриваються органами, зацікавленими у навчанні своїх службовців: “Плата за курси професійної

підготовки дорослих осіб матеріально підтримуються службовцями, які їх відвідують, або зацікавленими органами” (стаття 136, п. 2; Закон про освіту № 84/1995).

На сьогодні міністерства та інші органи центрального і місцевого управління не мають особливих бюджетів для підготовки, що означає відсутність можливості визначити витрати на цю справу. Вони приховані у різних статтях бюджету, які можуть використовуватись на розсуд керівника відповідної організації.

Для розробки цих матеріалів було проведено деякі дослідження з метою одержання надійних даних про підготовку та її фінансування. З 19 міністерств, з якими був налагоджений зв'язок, відповіді надіслали 15. Аналіз одержаних таким чином даних свідчить про те, що на навчальні заходи у 1995 р. міністерства асигнували лише 0,2 відсотка від їхнього річного бюджету. Дані за 1990 р. не є показовими внаслідок міністерської реорганізації (див. додаток 7).

Проте ці дані стосовно асигнувань на підготовку для центрального і місцевого державного управління неповні і часто неточні. Було б корисно дізнатись скільки у середньому коштів асигнується органами місцевого державного управління на підготовку своїх кадрів. У цьому контексті важливо зазначити, що в урядовому рішенні 542/1995 стосовно реорганізації Державної школи політичних і управлінських наук зазначається, що починаючи з цього року органи місцевої влади повинні асигнувати зі свого бюджету певну суму на підготовку канцелярських службовців.

Фонди, виділені центральними і місцевими органами управлінням на підготовку, були збільшені також за рахунок зовнішніх грантів. Румунія є головним отримувачем закордонної допомоги серед країн Центральної та Східної Європи. Двосторонні і багатосторонні гранти стали доступними з 1990 р. і широко використовуються у реформаторському процесі.

Упродовж 1990-94 рр. Румунії було виділено приблизно 540 млн екю безвідплатної допомоги з боку Європейського

Союзу. Загалом Програма PHARE була значним внеском у підтримку реформаторського процесу. Майже дві третини фондів PHARE, виділених для Румунії, було спрямовано на економічний розвиток та до приватного сектора. Приблизно чверть фондів було використано для розвитку людських ресурсів, а решта фондів (близько 15 відсотків) - головним чином на попередню технічну допомогу митниці, статистиці, державному управлінню, комунікаціям і енергетиці.

Упродовж цього періоду підтримка PHARE зосереджувалась на допомозі урядовим установам у визначенні середньо- і довгострокових цілей, у розробці необхідного законодавства і положень, у розвитку і устаткуванні установ, у підвищенні професійної компетентності і можливостей професійної підготовки.

Суттєву частину цих фондів було витрачено на підготовку службовців центрального і місцевого державного управління. Немає централізованих даних про витрачені кошти та інформації про співвідношення між внутрішнім і зовнішнім фінансуванням (двостороння допомога, програми PHARE, Програма розвитку ООН, Агенція США з міжнародного розвитку, Світовий банк, Фонд ноу-хау тощо) підготовки державних службовців.

Державні заклади доуніверситетської і університетської освіти фінансуються державою і автономно визначають характер своєї організації і функцій. Усі інші заклади професійної підготовки організовані за принципом самофінансування і тому автономно розпоряджаються своїми бюджетами. Після 1990 р. було створено нові державні заклади, центри або фундації, призначені для професійної підготовки. Деякі з них засновані повністю або частково за рахунок зовнішнього фінансування; усі вони можуть одержувати спонсорську допомогу. На сьогодні точних статистичних даних про такі заклади немає.

5. Навчальні заклади і правовий статус

Підготовка центрального або місцевого штату проводиться спеціалізованими ліцеями, коледжами, університетами, закладами післядипломної освіти, короткотривалими курсами тощо. В принципі, система початкової і постійної підготовки децентралізована, причому з особливим наголосом на кожному рівні підготовки на:

- уміння високого або середнього рівня;
- кожний робочий рівень: центральний, регіональний, місцевий;
- ресурси фінансування: бюджетні, змішані, самофінансування тощо;
- принцип власності: державна або приватна.

Навчання для службовців державного управління

Початкова підготовка для кадрів з середньою і вищою освітою, зайнятих у державній службі, проводиться спеціальними закладами середньої освіти, коледжами і університетами.

Для деяких специфічних галузей діяльності вже існує узгоджена система попереднього навчання і підвищення кваліфікації (міністерства внутрішніх справ, оборони, юстиції, освіти й охорони здоров'я). Тут також функціонують спеціалізовані заклади середньої освіти, факультети та різні форми додаткової підготовки.

Інші спеціальні знання, необхідні у державному управлінні, зазвичай викладаються у деяких інших державних або приватних закладах доуніверситетського або університетського рівня з економічним, судовим або соціальним профілем.

У наступній таблиці подано основні заклади (на 1995 р.), які спеціалізуються на підготовці службовців державного управління:

Рівень умінь	Правовий статус Сфера діяльності Тривалість	Кількість закладів *	Слухачів у 1994-95 рр. а) Усього б) Випускників
1	2	3	4
А. Уміння вищого рівня	1. Університети - профіль у сфері управління		
	1.1 Післядипломна освіта (2 роки)	Д=1	
	1.2 Післядипломні курси (1 рік)	Д=1	
	1.3 Факультети з профілем управлінських наук (4-5 років)	К=13	
	2. Коледжі - профіль у сфері управління - секретаріат²¹ (3 роки)	К=14	Усього 1,3+2=15424
	3. Університети²²		
	3.1 Юридичні науки (4-5 років)	Д=7 П=15	
	3.2 Економіка (4-5 років)	Д=85 П=24	
	1. Економічні коледжі (3 роки)	К=4	Усього 3+4=4712
Б. Уміння середнього рівня	1. Заклади післяліцейної освіти: фінанси, бухгалтерський облік, управ-	К=90	Усього=5556 Випускників=3068

* Д: Державні заклади
П: Приватні заклади
К: Кількість

²¹ Див. додаток 10.

²² У цих закладах спеціалізовані кадри проходять підготовку для усього ринку робочої сили, значна частина зайнята в державному управлінні.

1	2	3	4
Б. Уміння середнього рівня (продовження)	ління (включаючи профільні відділення) (2 роки)		
	2. Ліцеї з профілем у сфері економіки та управління (4-5 років)	К=49	
	2.1 Фінанси - бухгалтерський облік		Усього=26230 Випускників=6100
	2.2 Управління і послуги		Усього=4298 Випускників=890
	2.3 Статистика та інформаційна технологія		Усього=419 Випускників=60

Різні заклади здійснюють попередню підготовку тих кадрів, які працюють у державному управлінні, з урахуванням спеціальності і рівня підготовки слухачів. Деякі цілі мають конкретний характер, інші - більш загальний. Рівень інституційного підпорядкування має пірамідальний тип, а рівень автономності - горизонтальний. Це стає зрозумілим у процесі програм підготовки. Деякі програми мають державний рівень, інші - місцевий.

Підвищення кваліфікації

У сфері додаткової підготовки службовців центрального державного управління ситуація дуже складна:

- Як правило, кожне міністерство має навчальний центр або спеціальний заклад для підготовки власних кадрів, згідно з постановою № 179/1990; деякі з них нещодавно стали автономними (додаток 11). Більшість навчальних закладів, які належать міністерствам, спеціалізуються на обслуговуванні виключно їхніх потреб. У процесі підготовки міні-

стерства співпрацюють також з іншими спеціалізованими центрами.

- Після 1990 р. було створено нові державні або приватні центри / спеціалізовані заклади, особливо з менеджменту, маркетингу, зовнішніх справ, іноземних мов, інформаційної технології (див. Щорічник Міжнародної фундації менеджменту за 1995/1996 рр. і додаток 12).

- Для підготовки призначених державних службовців центральних органів управління урядовим рішенням № 542/1995 у Бухаресті було створено Центр підготовки державних службовців місцевого і центрального державного управління.

- За підтримки ЄС, Програми розвитку ООН, Міжнародної організації праці, Європейського банку реконструкції і розвитку, Світового банку, 24 найрозвиненіших країн, Організації економічного співробітництва і розвитку тощо було розроблено низку курсів, семінарів і конференцій, адресованих головним чином центральному управлінню.

- Урядовим рішенням № 542/1995 у містах Бухарест, Ясси, Клуж-Напока, Сібіу і Крайова було засновано п'ять автономних центрів для безперервної або постійної підготовки призначених і обраних державних службовців місцевого державного управління. Упродовж перших трьох місяців створення і діяльність цих центрів фінансується з бюджету і фондів PHARE. Центри є автономними, вони фінансуються з місцевих бюджетів, методологічне керівництво здійснюється Державною школою політичних і управлінських наук. У майбутньому ці центри повинні будуть визначити власну методологію і програми залежно від потреб слухачів. Треба підкреслити, що в організації і керівництві цими місцевими центрами беруть участь також неурядові організації місцевих органів влади - Асоціація голів окружних рад, Федерація муніципалітетів у Румунії і Федерація міст.

- У програмах міжнародної допомоги, які надаються для підтримки адміністративної реформи, існують окремі курси підготовки державних службовців. У рамках Програм PHARE і SIGMA у цих курсах буде також розроблено навчальні модулі.

Зараз не існує закладу або іншого навчального органу, здатного координувати заходи з підготовки державних службовців. Що стосується попередньої підготовки, лише підготовчі курси Державної школи політичних і управлінських наук можуть цілком вважатись попередньою підготовкою саме для службовців державного управління. Цей заклад здійснює початкову і постійну підготовку службовців центрального і місцевого державного управління.

Враховуючи обставини, про які йшлося вище, та відповідно до затвердженої парламентом програми управління 21 липня 1995 р. парламент ухвалив, а уряд прийняв рішення № 542 про об'єднання ДШПУН, підпорядкованої Міністерству освіти, Інституту менеджменту, підпорядкованого Міністерству праці і соціального захисту, і Центру підготовки кадрів місцевого державного управління, підпорядкованого Департаменту місцевого державного управління (див. додаток 13). Ця міра забезпечує підкріплення процесу економічної, соціальної і адміністративної реформи підготовкою спеціалістів на університетському, післядипломному і докторському рівнях з політології, соціальних зв'язків і зв'язків з громадськістю, державного управління і міжнародних відносин. Кадри неурядових державних установ, економічні учасники і профспілкові організації можуть також скористатися з цих традицій румунської додаткової освіти згідно міжнародних норм і стандартів.

П'ять відділень будуть проводити дворічні курси післядипломної підготовки, а Центр підготовки державних службовців місцевого і центрального державного управління та Румунський інститут менеджменту (IROMA) проводитимуть додаткові післядипломні курси тривалістю до трьох місяців; університетська підготовка буде здійснюватись двома факультетами і п'ятьма коледжами. Професійна підготовка і удосконалення знань державних службовців автономних органів місцевого державного управління буде здійснюватись цими п'ятьма автономними територіальними центрами.

Правовий статус навчальних закладів

Навчальні заклади є суб'єктами державного і приватного права. Заклади середньої освіти (спеціалізовані ліцеї) і державні заклади фінансуються з державного бюджету і організовуються згідно з положеннями Закону про освіту, які мають університетську автономію.

Як правило, навчальні центри, підпорядковані міністерствам, є автономними і самофінансованими. Їхні програми підготовки складаються згідно з потребами міністерств. Лише меншість бюджетно фінансованих центрів відчувають вплив міністерств / відомств на комплектацію штату і розробку програм. Інші державні й приватні заклади / центри, так само як фундації, є автономними і самофінансованими та діють за ринковими принципами. На сьогодні не існує великої конкуренції між державними і приватними закладами, тому що перші складають переважну більшість. Але самофінансовані заклади конкурують між собою, тому що кожен з них намагається запропонувати найкраще співвідношення між ціною і якістю.

6. Викладацький склад

Різноманітність викладацького складу відображає велику кількість профілів підготовки. Взагалі, інструктори походять або з державної установи, яка має у цій галузі прямі обов'язки, або з інших установ, продемонструвавши компетентність у сфері підготовки.

Згідно з конкретними потребами підготовки інструктори відбираються в:

- органах центрального і місцевого управління;
- дослідницьких організаціях;
- навчальних закладах;
- академіях;
- університетах;
- наукових товариствах;
- спеціалізованих установах;

- приватних організаціях, фундаціях.

У деяких міжнародних програмах підготовки важливу роль відіграють також зарубіжні консультанти й інструктори. Обов'язки інструкторів документально фіксуються, і з ними укладається контракт на певний термін чи спеціальний договір про співпрацю, або вони отримують гроші за кожний проведений захід згідно відповідних законів. Якість викладання вважається доброю.

Внаслідок того, що один і той же інструктор може займатись навчальною діяльністю у кількох закладах, неможливо визначити загальну кількість інструкторів.

У цілому, заклади підготовки державних службовців, за винятком академій і університетів, не мають великої кількості зайнятого повний робочий тиждень штату, а використовують роботу інструкторів за неповним графіком або оплачують її на контрактній основі згідно з Законом № 281/1993 і Законом про оплату № 14/1991. Контракт визначає рівень оплати, час, виділений на виконання окремого завдання, та інші умови.

Працюючий повний робочий тиждень викладацький штат повинен мати:

- науковий ступінь;
- знання принаймні однієї іноземної мови;
- досвід в аналогічній роботі, у сфері управління або консалтингу;
- досвід професійної державної діяльності;
- публікації.

Вимоги до кваліфікацій працюючого неповний робочий тиждень викладацького штату більше стосуються досвіду і успішної практичної діяльності.

Цікаво зазначити, що рівень заробітної платні викладацького штату нижче середнього рівня оплати по країні. Зараз оплата праці викладачів збільшується, але найвища місячна заробітна платня спеціаліста в галузі підготовки все ще не перевищує 340700 лей, а університетських викладачів - не більше 470000 лей (курс обміну: приблизно 2900 лей / 1 до-

лар США). Точні дані стосовно викладацького штату у приватному секторі невідомі, але їхня оплата приблизно у два-три рази вища, ніж у їхніх колег, які працюють у державних закладах.

В основному викладацький склад має університетську освіту, знання у сфері педагогіки і практичний досвід. Інструктори здатні відповідати конкретним вимогам підготовки і аналізувати та формулювати вирішення практичних проблем, які несподівано виникають у діяльності, пов'язаній з державним управлінням.

Однак, у багатьох випадках інструктори самі потребують підготовки для того, щоб оволодіти новими навчальними методами, застосовувати методи активного навчання, проводити ситуативні дослідження і використовувати різні сучасні засоби. Щоб не відставати від процесу швидкої трансформації, інструктори службовців державного управління потребують також постійної модернізації своїх знань у спеціалізованих зарубіжних закладах.

7. Визначення потреб і зміст підготовки

Для того, щоб підвищити свій рівень, вищі апаратні службовці і керівники органів державного управління повинні закінчити, на додаток до вищої освіти, деякі післядипломні курси, спрямовані на розвиток їхніх умінь виконувати конкретні функції державного управління. Перед канцелярськими службовцями середньої ланки постають нові завдання на кшталт модернізації їхньої роботи шляхом вивчення нових технологій і здобуття нових умінь у галузі комунікацій і роботи з комп'ютером.

Таким чином, необхідно проводити зміни у початковій і постійній підготовці, а програми підготовки дедалі більше пов'язувати з проблемами державного керівництва з метою створення продуктивного і сучасного державного управління.

Реінтеграція Румунії до європейських структур передбачає:

- модернізацію системи державного управління;
- реформування управління людськими ресурсами;
- підвищення рівня умінь.

Таким чином, визначення потреб і зміст підготовки залежать від:

- набуття у цій галузі досвіду підготовки;
- вимог, сформульованих керівниками установи державного управління та окремих потреб підготовки, визначених навчальними закладами;
- правових і функціональних змін у державному секторі;
- вимоги пристосувати адміністративні структури до європейських стандартів.

Зміст програм підготовки включає:

- загальну підготовку (законодавство, політологія, економіка, менеджмент, іноземні мови, комп'ютерна грамотність, державне управління, міжнародні відносини тощо);
- спеціалізовану підготовку, включаючи все необхідне для виконання конкретної роботи.

Найбільший попит мають такі предмети:

- політика у сфері освіти;
- політика управління державною школою;
- інформаційна технологія і адміністративна система;
- управління у змінюваній ситуації;
- управління діяльністю;
- управління людськими ресурсами;
- управління фінансами;
- управління у сфері освіти;
- управління загальною якістю;
- стратегічне управління;
- розв'язання проблем і прийняття рішень;
- вирішення конфлікту;
- загальне і фінансове законодавство;
- керівництво проектом;
- статистика і адміністративний устрій установи;

- керівництво, спілкування і мотивація;
- психосоціологія керівництва і організацій.

Запозичення знань з розвинених країн призвело до важливих змін у методах викладання і змісті підготовки. Міжнародне співробітництво поліпшило якість навчальної і консультаційної діяльності.

Допуск до різних програм попередньої підготовки залежить від результатів іспитів. Університетські заняття можна відвідувати лише після складання важких усних і письмових вступних іспитів. Кожен заклад створює уповноважену комісію для екзаменування і переекзаменування при оскарженні результатів. Зазвичай приватні університети проводять не іспити, а лише тести, і тільки тоді, коли кількість кандидатів перевищує кількість наявних місць. Кожен заклад визначає теми іспиту на основі специфічного профілю або згідно відповідного законодавства.

Деякі заклади мають також ряд попередніх вимог для допуску до екзаменування (ДШПУН визначила такі вступні вимоги для участі у післядипломній підготовці: вік не більше 32 років, наявність магістерського ступеня та вільне володіння принаймні однією іноземною мовою).

Для інших форм підготовки, особливо для професійних курсів, не існує попередніх умов, а є лише тести для визначення рівня підготовки учасника.

8. Цільові групи

Зрозуміло, що сучасні громадські послуги не можуть надаватись без постійної підготовки штату і навчання спеціалістів у кількох галузях. Зараз в органах центрального державного управління зайнято майже 118 тис. державних службовців, понад 40 тис. - як члени місцевих і окружних рад, 59 тис. як мери і заступники мерів, і понад 7 тис. зайняті у сфері технічних та спеціальних послуг установ місцевого і окружного управління (див. додатки 8 і 9).

Крім того, є персонал, який працює у сфері технічних послуг економічних учасників під керівництвом місцевих і окружних рад, та державні службовці, залучені до послуг тих міністерств, які децентралізовані в адміністративно-територіальних органах. Багатьом з них для забезпечення продуктивності бракує належної підготовки і досвіду. Відповідно до нових цілей програми підготовки спрямовані на різні групи. Однак необхідно визнати специфічний характер потреб підготовки двох основних категорій державних службовців.

Керівний, технічний і спеціальний персонал

Державні службовці цієї категорії потребують підготовки для підвищення продуктивності і якості своєї роботи. Кожен орган державного управління повинен розробити навчальний план, в якому слід урахувати службу, персонал і слухача згідно зі статусом і завданнями апаратного службовця. Для кожної посади необхідні правові положення стосовно списку державних посадових обов'язків на центральному і місцевому рівні та мінімальні умови роботи.

Політичні представники

Члени цієї категорії потребують підготовки для з'ясування їхнього становища у системі державного управління і для здобуття знань у сфері керівництва з метою збільшення їхньої продуктивності. Програми відрізняються залежно від різних посадових категорій, виконавчих обов'язків або обов'язків, пов'язаних з прийняттям рішень. Процес підготовки базується на модулях; деякі з них надають загальні знання для усіх категорій штату (законодавство, основні теми з управління, інформаційні технології, іноземні мови тощо), інші присвячені окремим категоріям посад.

При відборі цільової групи для професійної підготовки враховуються кілька критеріїв: рівень освіти, посада і сфера діяльності.

Для службовців вищого рівня необхідна підготовка з політичних питань, соціальних зв'язків і зв'язків з громад-

ськістю, менеджменту, державного управління, міжнародних відносин, регіонального або місцевого стратегічного програмування, прийняття рішень тощо. Уся підготовка державних службовців розроблена з метою впровадження у державний сектор сучасних методів управління.

9. *Форми підготовки*

Навчання штату органів державного управління зазвичай здійснюється спеціальними закладами або пропонується у формі підготовки за місцем роботи для штату з середнім рівнем освіти (див. додаток 14). Для службовців з вищою освітою університети або факультети організують попереднє навчання тривалістю 4-6 років. Старші апаратні службовці або керівники проходять підготовку для розвитку їхніх умінь у адміністративній, економічній, соціальній, судовій і політичній сферах з метою отримати змогу успішно вирішувати будь-які специфічні проблеми, які можуть виникнути у діяльності, пов'язаній з державним управлінням.

Післядипломна освіта проводиться різними університетами і післяуніверситетськими закладами у формі:

- поточних занять;
- магістерських програм;
- післядипломних навчальних курсів;
- курсів удосконалення.

Професійне підвищення кваліфікації державних службовців здійснюється у формі:

- підготовки за місцем роботи під безпосереднім контролем керівників;
- короткотривалих курсів, організованих у самій установі, або в інших подібних установах чи спеціалізованих центрах;
- індивідуальних програм підготовки з періодичною оцінкою;
- довготривалих програм підготовки у межах країни і за кордоном;
- навчальних поїздок і відвідувань.

Для різних категорій державних службовців проводяться періодичні зустрічі, інформаційні дні, конференції, семінари, симпозіуми, обмін досвідом.

Міністерства, органи центрального державного управління, місцеві органи і державні установи відповідають за організацію програм підготовки, розроблених для поліпшення діяльності державного управління.

10. Розробка програм підготовки

Програми підготовки створюються навчальними закладами спільно з міністерствами і органами центрального і місцевого управління. Кожен заклад розробляє власну програму згідно з принципами університетської автономії, але враховуючи потреби зацікавлених органів.

Програми університетської підготовки - це результат тривалих професійних обговорень; ці програми удосконалюються зі збільшенням практичного досвіду. Найбільш імовірно, що програми будуть узгоджені і розроблені з урахуванням внутрішніх потреб і європейської практики та законодавства.

В усіх інших закладах програми підготовки пов'язані з діяльністю центрального і місцевого державного управління, і їхня розробка залежить від нових завдань державного управління (тобто коли нові правові заходи визначають нові завдання або вимагають нових способів виконання існуючих завдань, програми підготовки видозмінюються для задоволення нових потреб).

Навчальні заклади також реагують на низку потреб, пропонуючи спеціальні програми з таких предметів, як нові системи бухгалтерського обліку, запровадження податку на добавлену вартість, пристосування митної системи до угоди про вступ до ЄС, узгодження внутрішнього законодавства з європейським законодавством, соціальний захист, управління реструктуризацією, приватизація, створення малих та середніх підприємств, якість послуг тощо.

Щоб врахувати низку специфічних пріоритетів при розробці своїх програм навчальні заклади співпрацюють також з подібними місцевими і зарубіжними закладами.

Державні і приватні заклади найбільш гнучко реагують на конкретні потреби. Вони мають самофінансований статус і зацікавлені у дуже швидкому пристосуванні до потреб державного сектора. Вони публікують свої навчальні плани, спеціальні буклети і каталоги.

Зміни у діяльності державного управління викликали появу нових курсів²³:

- право Європейської Співдружності;
- організація міжнародних ярмарків;
- угода про європейське об'єднання;
- стратегічне управління;
- управління людськими ресурсами;
- управління малими та середніми підприємствами;
- захист навколишнього середовища;
- соціальний захист;
- маркетинг;
- екологія;
- довготривалий розвиток;
- використання ГІС (геоінформаційної системи) у земельному і міському плануванні;
- європейська інтеграція;
- стратегія економічного розвитку і зростання зайнятості;
- управління фінансами тощо.

Особлива увага приділяється підготовці спеціалістів з проблем Європейської Співдружності. У Бухаресті і Яссах планується програма післядипломної освіти з проблем Співдружності відповідно за підтримки програм DEA і MASTER.

Для інформації стосовно програм підготовки ДШПУН, Департаменту державного управління і Місцевого центру в Бухаресті див. додаток 14.

²³ Вибірка з анкетних відповідей органів центрального і місцевого управління.

11. Оцінка

Міністерство освіти відповідає за організацію оцінки навчальних закладів, які пропонують освіту університетського і доуніверситетського рівнів. Оцінка нових приватних або державних університетів здійснюється спеціалізованим автономним органом, Державною радою з академічної оцінки і акредитації (ДРАОА). Заклади доуніверситетської освіти оцінюються Комісією експертів з Міністерства освіти.

Критерії (показники якості) обумовлено у законі № 88/1993 та в документах ДРАОА стосовно академічної оцінки вищих навчальних закладів:

- правові і організаційні рамки, завдання і цілі;
- студенти, вступ, кількість випускників, діяльність;
- викладацький штат: посади, структура, спеціалізація;
- зміст навчального процесу: плани, програми, навчальні матеріали, контроль;
- науково-дослідна діяльність: теми, штат, фінансування, затвердження;
- власність: приміщення, обладнання, послуги;
- фінанси: бюджет, прибутки, податки, управління фінансами, неприбутковий характер.

Знання студентів оцінюються за шкалою від 1 до 10 балів. Залежно від форми підготовки, студенти закінчують заклад шляхом:

- складання теоретичних або практичних іспитів;
- складання письмових або усних іспитів;
- участі у проміжних або підсумкових тестах;
- написання дипломної роботи / дисертації.

Фіксується кваліфікаційний рівень - дуже добрий, добрий, задовільний, незадовільний або просто прийнято / відмовлено. Закінчення навчання засвідчується документом, який видається навчальним закладом.

Навчальні заклади оцінюють успішність курсу по-різному, залежно від їхнього правового статусу. Самофінансо-

вані заклади оцінюються ринком. Заклади, фінансовані державою, оцінюють свої програми підготовки двома способами:

- через внутрішню оцінку науковими структурами викладацького штату;

- через зовнішню оцінку з боку керівництва учасників.

На сьогодні не існує офіційних критеріїв оцінки. Курси просто проводяться у межах відповідних стандартів якості змісту, викладачів, навчальних матеріалів і методів тощо.

Зміст і якість курсу оцінюються також його учасниками, які заповнюють оціночну анкету стосовно змісту, роботи викладачів, рівня їхніх знань, навчальних матеріалів, пропозицій щодо розробки курсу тощо. Зазвичай ці відповіді беруться до уваги при розробці майбутніх програм або при запрошенні викладачів тощо. Не існує організованого, інституційного зв'язку між оцінками виконаної у рамках підготовчих курсів роботи і просуванням по службі.

12. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки

У процесі трансформації державного управління переслідуються дві основні цілі: збільшення його ефективності й адаптація його структури і функцій до потреб вступу до Європейського Союзу. Довгострокова Стратегічна програма до 2000 р. включає у себе наступні завдання і заходи:

Наміри центрального управління:

- розробити організаційну систему міністерств та інших органів центрального управління згідно з відповідними законами;

- збільшити ефективність державного управління з наголосом на діяльності міністерств та інших органів центрального управління, включаючи громадські послуги;

- удосконалити практику дотримання і виконання законів і урядових рішень.

Наміри місцевого управління:

- поліпшити свою діяльність;
- зміцнити місцеву автономію;
- децентралізувати державну службу.

Інші пріоритети:

- прискорити процес модернізації системи державного управління згідно з національною стратегією вступу до ЄС, Державною програмою інформатизації та іншими програмами розвитку регіонального рівня або рівня Європейської Співдружності;

- забезпечити верховенство закону в діяльності усіх органів державного управління;

- збільшити компетентність і відповідальність усього штату органів державного управління.

Виконання цих завдань потребує розробки плану безперервної підготовки для штату центрального і місцевого державного управління (обраного і найнятого).

В цілому, питання підготовки службовців державного управління не можна відокремлювати від розробки правових і регулятивних рамок для державної служби. Це стосується статусу та національної стратегії підготовки державних службовців і майбутнього міністерського права, що призведуть до важливих змін.

Для розробки стратегії підготовки і нових курсів, підготовки наявних інструкторів, створення сучасних програм мультимедіа, адаптованих до румунських умов, дуже важливе значення має також участь закордонних спеціалістів у різних програмах підготовки та зовнішнє фінансування цих програм.

Розпочата у 1996 р. Програма PHARE для державного управління з загальним фондом у 5 млн єкю відіграє важливу роль у цьому контексті змін і подальшого розвитку. Ця програма спрямована головним чином на сприяння реформі державного управління та на поліпшення роботи державного управління згідно з принципами ринкової економіки у демократичному суспільстві. Вона має такі короткострокові цілі:

• Розвинути уміння у сфері підготовки для того, щоб пропонувати державним службовцям і політичному керівництву знання, уміння і навички, необхідні для виконання нових обов'язків. Програма допоможе:

– розробити політику підготовки, яка повинна охопити увесь державний сектор;

– визначити необхідні заклади і контекст запровадження для продуктивного підвищення кваліфікацій і попередньої підготовки;

– розвинути підготовку людських ресурсів і уміння керівників у всіх міністерствах і установах центрального управління через підготовку кадрів у специфічних галузях: політики підготовки, аналіз потреб підготовки, методи оцінки навчальних закладів і програм.

• Модернізувати організаторські, адміністративні і керівні можливості міністерств і органів центрального управління.

• Поліпшити етику державної служби, прозорість і співробітництво з приватним сектором і неурядовими організаціями.

Заходи цієї програми будуть узгоджуватись з іншими міжнародними програмами, які діють в органах центрального і місцевого державного управління (багатонаціональні і регіональні програми PHARE, Європейський банк реконструкції і розвитку, Фонд ноу-хау) для виконання завдань з максимальною продуктивністю.

13. Визначення проблем у підготовці

Нинішній перехідний процес потребує низки специфічних пріоритетів і зусиль, які відповідають вимогам державної стратегії реформ і різноманітним труднощам та динаміці, як сьогодні важко передбачити.

Враховуючи стратегічну перспективу системи управління, існують наступні коротко-, середньо- і довгострокові цілі:

- підготувати професійних апаратних службовців для виконання програм реформи;
- створити професійну і продуктивну концепцію підготовки, що ґрунтується на міжнародних стандартах і відповідних уміннях і навичках;
- розробити моделі адміністративної поведінки та взаємодіючого партнерства з значним впливом на громадську думку, які можуть запровадити специфічні тактичні і стратегічні заходи реформ;
- розробити та впровадити нові ефективні методи у процес наймання і просування по службі для залучення кращих апаратних службовців і нових випускників до державного управління;
- стимулювати розуміння процесу децентралізації з боку тих осіб, які працюють у державному управлінні, і сприяти передачі повноважень у прийнятті рішень з вищих рівнів до проміжних;
- розвинути продуктивну консультаційну діяльність для органів державної влади;
- розробити послуги у сфері державної освіти основані на професійному і продуктивному характері, на правильних і своєчасних рішеннях, на належному співвідношенні між ціною і якістю, які можуть зберігати високі освітні стандарти;
- сприяти новим інституційним формам для стимуляції зв'язку і сучасних інформаційних потоків, пристосованих до конкретних потреб державного управління.

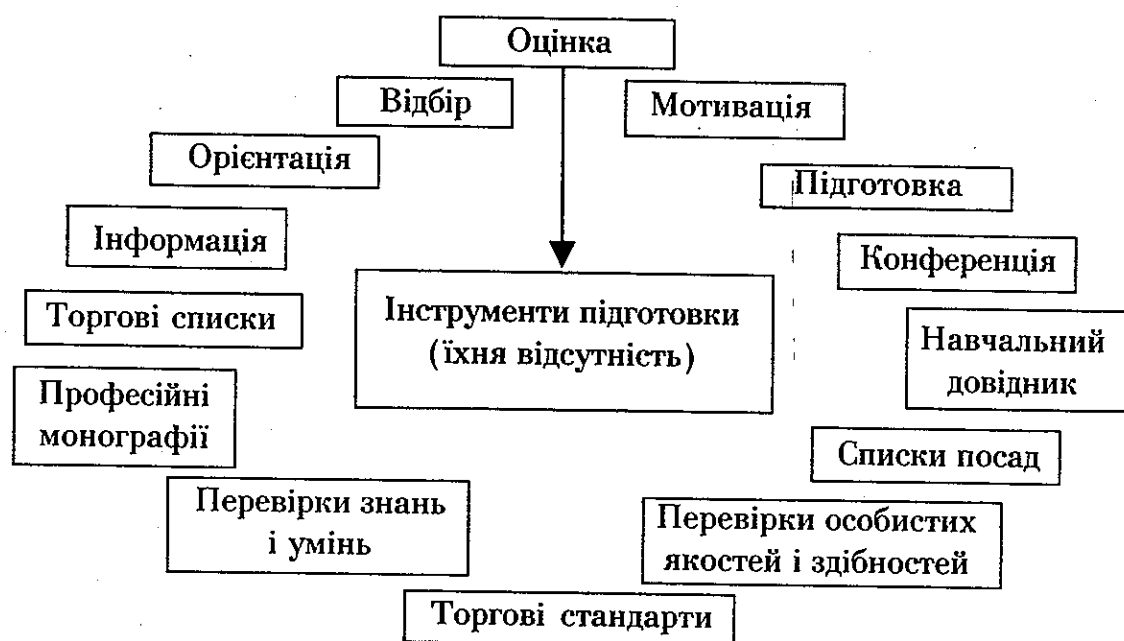
Досягнення цих цілей означає:

- створення спеціальних програм підготовки;
- адаптацію існуючих послуг;
- розвиток інституційного співробітництва на державному і міжнародному рівнях та співпраці між державним і приватним секторами.

Досягнення зазначених цілей є складним завданням з огляду на наступні проблеми:

- брак необхідних фондів для заходів підготовки, що впливає на кількість підготовлених державних службовців, якість підготовки, рівень навчального обладнання тощо;

- брак специфічної культури управління і, отже, потреба у навчанні керівництва на усіх рівнях;
- брак спеціалізованих інструкторів; недоліки у психології управлінської діяльності і ставленні до підготовки;
- брак сучасних технік і методів та деяких необхідних інструментів сучасної підготовки.



14. Висновки

Стабільне і міцне управління може позитивно впливати на швидкість, якість та інтенсивність змін у навчальному процесі та гарантувати застосування відповідних законів. У цьому сенсі для прогресу румунського суспільства дуже важливою стає діяльність у сфері навчання і підготовки. Успіх попередньої професійної підготовки і підвищення кваліфікації та можливість здійснювати нагляд, затвердження і оцінку людських ресурсів залежить у близькій, середній і далекій перспективі від успіху адміністративної реформи. Якість і продуктивність цілей і програм підготовки визначається кількістю і якістю місцевих ресурсів, процесами регулювання і саморегулювання та ставленням органів державного управління до громадських послуг і приватного сектора.

Сьогодні у Румунії майже всі усвідомлюють, що:

- інвестиції у підготовку людських ресурсів є найбільш продуктивним внеском;
- забезпечення ефективного державного управління збільшує важливість питань керівництва;
- доки проблеми керівництва у державному управлінні залишаються невирішеними, реформи не досягнуть своїх цілей.

Отже, уряд докладає усіх зусиль для зосередження своєї уваги на пріоритетах розвитку центрального і місцевого державного управління. Ця доповідь свідчить про те, що всі посадові особи і керівники, які приймають рішення, дуже зацікавлені у нарощуванні і продовженні заходів для створення продуктивного, демократичного і сучасного управління, ґрунтованого на постійній професійній підготовці.

ДОДАТОК 1

СИТУАЦІЯ У СФЕРІ ОСВІТИ В 1993 РОЦІ

<i>Освіта</i>	<i>1993-1994</i>
● Організаційні одиниці	29375
● Кількість осіб, що навчаються	4569255
● Діти у дитячих садках	712136
<i>Усього учнів</i>	<i>3607032</i>
● Денне навчання	3504819
● Вечірнє навчання	101136
● Заочне навчання	1077
<i>Усього студентів</i>	<i>250087</i>
● Денне навчання	208898
● Вечірнє навчання	21090
● Заочне навчання	20099
<i>Викладацький штат</i>	<i>288621</i>
<i>Вища освіта</i> <i>(виключаючи приватну освіту)</i>	
● Вищі навчальні заклади	63
● Засоби обслуговування	262
● Усього зараховано	250087
з яких:	
Короткотривала освіта (коледжі)	9191
● Викладацький штат	19130

Спеціальності, на які було зараховано студентів у 1993-94 навчальному році (денне, вечірнє і заочне навчання)

	Усього	250087
Технічні		111145
Медицина і фармакологія		25738
Економіка		39867
Судові		14854
Університетсько-педагогічні		54297
Художні		4186

ДОДАТОК 2

ПРИВАТНА ОСВІТА НА ВСІХ РІВНЯХ

	Навчальні заклади		Кількість зарахованих	
	1992-1993	1993-1994	1992-1993	1993-1994
Дошкільна освіта	16	14	451	686
Середня шкільна освіта	4	4	1194	1201
Професійна освіта і додаткове навчання	34	21	18296	11048
Спеціалізована після-ліцейна і професійно-технічна освіта	23	20	2807	2841
Вища освіта	328	316	85000	110880

ДОДАТОК 3

СТРУКТУРА ЦЕНТРАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Міністерства

- Міністерство закордонних справ
- Міністерство державної оборони
- Міністерство юстиції
- Міністерство внутрішніх справ
- Міністерство фінансів
- Міністерство праці і соціального захисту
- Міністерство торгівлі
- Міністерство туризму
- Міністерство промисловості
- Міністерство сільського господарства і продовольства
- Міністерство транспорту
- Міністерство зв'язку
- Міністерство громадських робіт і регіонального

планування

- Міністерство водних, лісових ресурсів і захисту навколишнього середовища
- Міністерство освіти
- Міністерство досліджень і технології
- Міністерство культури
- Міністерство охорони здоров'я
- Міністерство молоді і спорту

Інші спеціалізовані центральні органи державного управління

1. Органи, які підпорядковуються уряду:

- Бюро правової метрології
- Державний секретаріат з питань релігій
- Державний секретаріат з питань незабезпеченості
- Державний секретаріат з проблем революції 1989 р.
- Державна агенція приватизації

- Румунська агенція розвитку
- Державна комісія з прогнозування
- Державне управління винаходів і торгових марок
- Румунське управління стандартизації
- Державна комісія з інформатики
- Служба захисту прав споживачів
- Державна статистична комісія
- Державне управління матеріальними ресурсами
- Служба особливого захисту

2. Автономні органи:

- Верховна рада державної оборони
- Румунське розвідувальне управління
- Законодавча рада
- Рахункова палата

ДОДАТОК 4

ГОЛОВНІ СТАТТІ ЗАКОНІВ СТОСОВНО ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Закон № 2/1971 про удосконалення професійної підготовки штату соціалістичних організацій

Глава I

Стаття 1. У Соціалістичній Республіці Румунія удосконалення професійної підготовки є основним завданням і незмінним обов'язком керівного складу соціалістичних організацій ... Для систематичного розвитку цієї діяльності у 1971 р. було створено державну систему удосконалення професійної підготовки усіх працівників.

Стаття 2. Удосконалення професійної підготовки означає:

- повторний розвиток;
- здобуття декількох кваліфікацій;
- перекваліфікацію;
- оволодіння сучасними методами і процедурами у сферах управління, наукової роботи і організації виробництва.

Стаття 3. Удосконалення професійної підготовки за допомогою:

- а) підготовки за місцем роботи під безпосереднім контролем керівника;
- б) курсів, організованих у самих організаціях або десь в іншому місці, та у спеціалізованих центрах підготовки штату;
- в) індивідуальних програм удосконалення з періодичною оцінкою;
- г) практичних заходів і спеціалізованих програм у своїх або у інших організаціях, у межах країни або за кордоном;
- д) закінчення навчального закладу після одержання роботи, включаючи післяуніверситетську освіту;

- е) здобуття магістерського ступеня.

Стаття 6. Міністерства, інші центральні органи, виконавчі комітети, народні відділи, місцева рада Бухаресту і підпорядковані органи організують удосконалення професійної підготовки працівників за профілем їхньої діяльності.

Закон 12/1971 стосовно зайнятості і просування по службі штату, працюючого у державних соціалістичних організаціях

Глава I: Загальні положення

Стаття 4. Кадри, зайняті у державних соціалістичних організаціях, мають наступні законні права:

- а) працювати за своїм фахом або мати роботу відповідно до рівня освіти або інших закінчених форм підготовки;
- б) одержувати фінансову допомогу та інші пільги для удосконалення професійної підготовки.

Стаття 5. Кадри, зайняті у державних соціалістичних організаціях, мають наступні обов'язки:

- а) постійно підвищувати професійний рівень, проходити і закінчувати відповідні курси, організовані їхньою організацією.

Під “державними соціалістичними організаціями” цей закон має на увазі міністерства, інші центральні органи, виконавчі комітети окружних народних рад, обцинних рад і усі підпорядковані економічні, соціальні, культурні і адміністративні одиниці.

Глава II: Спосіб наймання і просування по службі штату державних соціалістичних організацій

Стаття 7. Наймання і просування по службі здійснюється на основі конкурсного іспиту. Іспит організовується тоді, коли кілька кандидатів претендують на одну вакантну посаду.

Стаття 10. Наймання штату здійснюється згідно з:

- а) рівнем освіти та будь-яких інших закінчених курсів підготовки;

- б) необхідним досвідом;
- в) попередньою професійною діяльністю;
- г) результатами іспиту;
- д) поведінкою у суспільстві.

Стаття 13. На керівній посаді особа може одержати підвищення коли він / вона має:

- а) необхідну освіту і досвід;
- б) відповідні уміння і зацікавленість в удосконаленні його / її професійної підготовки;
- в) дуже добрі результати при виконанні завдань;
- г) добрі результати іспиту.

Закон № 10/1972 - Трудовий кодекс

Стаття 13.

1. Продуктивність, праця на відповідних робочих посадах і підвищення на більш високі рівні залежить від удосконалення професійних, політико-ідеологічних і загальних обов'язків кожного працівника.

2. Триваюча професійна підготовка є невід'ємною частиною політики КНР для побудови соціалізму і комунізму, основною умовою забезпечення кваліфікованої і активної участі працівників у досягненні добробуту соціалістичної держави.

3. З цією метою державна система удосконалення професійної підготовки пропонує усім працівникам відповідні способи і форми оволодіння новими уміннями і навичками.

Закон №84/1995 - У Главі IV Закону про освіту містяться деякі положення стосовно постійного навчання

Стаття 135. Міністерства, автономні агенції, торговельні товариства, будь-які фізичні і юридичні особи можуть незалежно або спільно з навчальними закладами організувати курси підготовки дорослих осіб для збільшення умінь і навичок їхніх теперішніх або майбутніх службовців.

Стаття 136. Витрати на підготовку у цій системі оплачуються її учасниками з зацікавлених установ.

ДОДАТОК 5

СИСТЕМА ПІДГОТОВКИ ДО ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ

Академія імені Стефана Георгіу була створена у 1971 р. для підготовки керівних посадових осіб у сфері політики, економіки, ідеології й організації, разом з центральним комітетом комуністичної партії Румунії.

Відділення:

- Інститут ознайомлення кадрів з соціальними і політичними проблемами керівництва.
- Центральний інститут підготовки кадрів державної економіки і управління.
- Факультет журналістики.
- Центр удосконалення політичної і ідеологічної підготовки викладачів політології і соціології.
- Центральна школа профспілкових кадрів.
- Центральна школа комсомольських кадрів.
- Курси підготовки голів кооперативів сільськогосподарського виробництва.
- Центр підготовки партійних кадрів.
- Центр удосконалення службовців вищого рівня у сфері економіки і управління.
- Центр підготовки дипломатичного персоналу і кадрів сфери закордонних справ.

ДОДАТОК 6

ГРОМАДСЬКІ ПОСЛУГИ

Пол Негулеску охарактеризував державну службу як адміністративний організм з визначеною компетенцією, фінансований з загального бюджету державного управління, створеного державою, округом або общиною для задоволення громадських потреб і забезпечення регулярного і постійного використання.

Отже, громадська послуга розглядається як діяльність загального інтересу. Державними є органи, що вирішують коли і як здійснювати громадську послугу.

У Румунії громадські послуги можна класифікувати за наступними критеріями:

а) Значущість інтересу, який треба задовольнити (соціальне замовлення, національний інтерес і соціальне замовлення на місцевому рівні, общинний, міський, окружний, місцевий інтерес).

б) Характер організованих державних послуг (адміністративні громадські послуги або комерційно-виробничі громадські послуги).

в) Відповідні правові положення:

- режим управління (громадські послуги і підпорядковані установи, які організовані і діють як органи управління);

- змішаний режим адміністративного і приватного права (приватні ініціативи, які виконують завдання державної служби, санкціоновані особливими законами).

г) Організація:

- органами управління: міністерствами, департаментами, дирекціями, службами, місцевими радами, меріями, окружними радами;

- державними установами: школами, університетами, лікарнями, радіо і телебаченням;

- організаціями, діяльність яких координується державними органами;
- асоціаціями і фундаціями, створеними за приватною ініціативою, які розвивають діяльність у сфері державного інтересу;
- приватними ініціативами, які здійснюють громадську послугу в результаті передання права на її виконання.

Конституція Румунії регулює систему державного управління на державному і місцевому рівнях. Перший стосується державних органів, які виконують громадські послуги національного інтересу. Другий пов'язаний з місцевими органами, які виконують функції державного управління на підставі принципу місцевої автономії (виборні органи влади) або як децентралізовані міністерські послуги.

Державні органи, які надають громадські послуги національного інтересу, організовані у правовому плані як органи центрального державного управління в окремих галузях (міністерства), підпорядковані національному урядові, або як "спеціалізовані органи, підпорядковані урядові або як автономні органи управління", якщо закон визнає такі повноваження.

Автономні органи управління створюються на основі законів про державні організації.

Згідно зі статтею 122 Конституції Румунії "децентралізовані громадські послуги міністерств та інших центральних органів" організуються на окружному рівні під керівництвом префекта як місцевого представника національного уряду (поліцейський інспектор, інспектор у справах освіти, відділ охорони здоров'я, відділ культури тощо).

Органи місцевого державного управління, такі як місцеві ради і мерії, що надають громадські послуги місцевого інтересу як автономні органи, організовані згідно з Законом про місцеве державне управління.

Окружні ради організовані на таких же засадах на рівні округу, їхня роль полягає у координації діяльності місцевих рад для надання громадських послуг окружного інтересу.

Для реалізації своїх заходів органи державного управління приймають і видають регуляторні або окремі адміністративні акти.

Ще один вид громадських послуг надається державними установами, створеними для задоволення окремих інтересів громадян. Ці установи створюються, організуються і скасовуються законом, або правовим шляхом парламентом, урядом, міністерствами або іншими центральними і місцевими органами державного управління.

Прикладами таких установ є загальні школи, середні школи, університети, медичні організаційні одиниці, поліклініки, лікарні, Державна організація радіо і телебачення. Вони здійснюють головним чином практичну діяльність, і лише в особливих випадках видають адміністративні документи на зразок дипломів, медичних сертифікатів тощо.

Інший тип громадських послуг представлений автономним управлінням (громадські установи), які згідно з законом № 15/1990 створюються, організуються і скасовуються урядом або рішенням окружних і місцевих рад. Цей тип громадських послуг може перебувати у сфері національного або місцевого інтересу і тому він підпорядкований уряду, міністерствам або здійснюється під керівництвом окружної або місцевої ради. Установи цього типу створюються для задоволення деяких окремих громадських інтересів, таких як виробництво товарів, виконання робіт і послуг, транспортні засоби для перевезення людей або товарів, послуги зв'язку (телефонні, поштові тощо).

Нарешті, громадські послуги у вигляді асоціацій і фондів (установи громадського користування) створюються за приватною ініціативою, частково як неприбуткові організації.

Право на надання громадських послуг національного або місцевого інтересу може бути передано приватному сектору.

ДОДАТОК 7

БЮДЖЕТИ МІНІСТЕРСТВ, ПРИЗНАЧЕНІ ДЛЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ

Міністерство	Сума, асигнована на професійну підготовку (% від бюджету)		Загальна кількість кадрів, які пройшли підготовку за рік	
	1990	1995	1990	1995
Міністерство закордонних справ				
Міністерство державної оборони				
Міністерство юстиції				
Міністерство внутрішніх справ				
Міністерство фінансів	0	0	0	21593
Міністерство праці і соціального захисту	0	0,6		
Міністерство торгівлі	0,02	0,09	58	69
Міністерство туризму	0	0,02	1421	1706
Міністерство промисловості	0	0,1	1500	7000
Міністерство сільського господарства і продовольства	0	0,01		
Міністерство транспорту	немає даних		3420	6948
Міністерство зв'язку	0	0,14	початок 1992 р.	5984
Міністерство громадських робіт і регіонального планування	0,05	0,6		
Міністерство водних, лісових ресурсів і захисту навколишнього середовища		0,202		
Міністерство освіти			~ 5500	
Міністерство досліджень і технології			2071	2034
Міністерство культури		0,037	6281	5175
Міністерство охорони здоров'я	0,01	0,01		
Міністерство молоді і спорту	0	0		

Примітка: Порожні клітинки означають, що відповідне міністерство не дало відповіді на запитання анкети.

ДОДАТОК 8

ЗАЙНЯТІСТЬ У ГАЛУЗЯХ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІКИ У 1993 РОЦІ

Цифри у тисячах

Державне управління і оборона; обов'язкове соціальне забезпечення	117,2
Сільське господарство	3537,4
Лісівництво, лісове господарство і полювання	77,3
Промисловість	3030,6
Будівництво	574,0
Торгівля	584,6
Готелі і ресторани	131,1
Транспорт	497,0
Пошта і зв'язок	94,9
Фінансова, банківська і страхова діяльність	65,4
Операції з нерухомістю та інші послуги	416,8
Освіта	432,0
Охорона здоров'я і соціальне забезпечення	307,6
Інші	196,1
Усього	10062,0

ДОДАТОК 9

ШТАТ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ

Міністерство	Загальний штат (власний апарат)	Загальний штат (підпорядковані одиниці)	Загальний штат
Міністерство закордонних справ			
Міністерство державної оборони			
Міністерство юстиції			
Міністерство внутрішніх справ			
Міністерство фінансів	49500*		
Міністерство праці і соціального захисту	9493*		
Міністерство торгівлі		340	
Міністерство туризму		122	
Міністерство промисловості	840*		
Міністерство сільського господарства і продовольства	45999*	469	45530
Міністерство транспорту	141045*		
Міністерство зв'язку		78	
Міністерство громадських робіт і регіонального планування	1145	325	820
Міністерство водних, лісових ресурсів і захисту навколишнього середовища	3100*	200	2900
Міністерство освіти			
Міністерство досліджень і технології			
Міністерство культури	713*		
Міністерство охорони здоров'я	271466**	167	187651
Міністерство молоді і спорту	3909		

* включаючи децентралізовані структури на регіональному рівні;

** включаючи санітарний сектор на регіональному рівні.

Примітка: Порожні клітинки означають, що відповідне міністерство не дало відповіді на запитання анкети.

ДОДАТОК 10

**ДЕРЖАВНІ АБО ПРИВАТНІ
ВИЩІ НАВЧАЛЬНІ ЗАКЛАДИ, ЯКІ МАЮТЬ У СВОЇЙ НАЗВІ СЛОВО
“УПРАВЛІННЯ”**

Заклад		Дозволений профіль	Форма навчальної спеціальності
1	2	3	4
Християнський університет “Димитрій Кантемір” у Бухаресті	Факультет юридичних і управлінських наук у Бухаресті	Юридичні науки	Юридичні і управлінські
Університет Екології у Бухаресті	Факультет менеджменту	Економіка	Фінансовий і адміністративний менеджмент
Університетський коледж “Фортуна” у Бухаресті	Університетський коледж апаратних кваліфікацій	Апаратна робота	Апаратні кваліфікації
Бухарестський університет	Факультет політичних і управлінських наук Університетський коледж управління і секретаріату у Бухаресті	Управлінські науки Апаратна робота	Державне управління Апаратні кваліфікації

Продовження додатка 10

1	2	3	4
Академія економічних наук у Бухаресті	Факультет менеджменту	Управлінські науки	Державне управління
Університет "Бабеш-Боляй" у Клуж-Напоці	Факультет політичних і управлінських наук	Управлінські науки	Державне управління
Університет "ОВІДУС" у Констанці	Факультет історії і управлінських наук Університетський коледж технології, економіки, інформатики і управління у Констанці	Управлінські науки Апаратна робота	Державне управління Апаратні кваліфікації
Крайовський університет	Університетський коледж технології, інформатики і управління у Крайові Університетський коледж економіки, управління і інформатики у Дробета-Турну-Северині	Апаратна робота Апаратна робота	Апаратні кваліфікації Соціальне управління, секретаріат Апаратні кваліфікації

Продовження додатка 10

1	2	3	4
Університет "Дунаря де Хос" у Галаці	Факультет економіки і управління Університетський коледж економіки, інформатики і секретаріату у Галаці	Управлінські науки Апаратна робота	Державне управління Місьцеве управління, секретаріат
Університет "Александру І. Куза" у Яссах	Факультет економічних наук Університетський коледж інформатики і управління у Яссах	Управлінські науки Апаратна робота	Державне управління Апаратні кваліфікації
Орадський університет	Факультет юридичних і управлінських наук Університетський коледж технології, економіки, медицини і управління в Орадї	Управлінські науки Апаратна робота	Державне управління Місьцеве управління, секретаріат
Петрошанський університет	Університетський коледж технології і управління у Петрошанї	Апаратна робота	Апаратні кваліфікації
Університет нафти і газу у Плоешті	Університетський коледж технології і управління	Апаратна робота	Апаратні кваліфікації

Продовження додатка 10

1	2	3	4
Університет "Ефтіміе Мургу" у Решиці Університет "Лучіан Блага" у Сібіу	Факультет економічних і управлінських наук Факультет юридичних і управлінських наук	Управлінські науки Управлінські науки	Державне управління Державне управління
Університет "Стефан сел Марє" у Сучаві	Факультет літератури і природничих наук Університетський коледж технології і управління у Сучаві	Управлінські науки Апаратна робота	Державне управління Апаратні кваліфікації
Університет "Валахія" у Тирговіште	Факультет природничих наук Коледж економіки і управління у Тирговіште	Управлінські науки Апаратна робота	Державне управління Апаратні кваліфікації
Університет "К.Бранкузі" у Тиргу-Жіу	Факультет природничих наук	Управлінські науки	Державне управління
Тиргу-Мурешський університет	Факультет літератури і природничих наук	Управлінські науки	Державне управління

Продовження додатка 10

1	2	3	4
Університет "Політехніка" у Тимішоарі	Університетський коледж технології і управління у Тимішоарі	Апаратна робота	Професійне спілкування
Університетський коледж економіки і управління у Бая-Маре	Економіка		

Примітка: Кадри державного управління проходять також підготовку в інших вищих навчальних закладах, особливо зі спеціальностей у сфері права, фінансів і економіки, бухгалтерського обліку, інформаційної технології для управління, менеджменту і фінансового менеджменту, охорони навколишнього середовища, міського проектування тощо. ДШПУН до цього списку не включена (додаток 14). Цю таблицю взято з № 568/1995.

ДОДАТОК 11

НАЯВНІ ЦЕНТРИ ПІДГОТОВКИ СЛУЖБОВЦІВ МІНІСТЕРСТВ

Міністерство	Підпорядкований навчальний заклад	Бюджетне фінансування	Самофінансування
1	2	3	4
Міністерство закордонних справ	-		
Міністерство державної оборони	? Військова технічна академія ? Професійні училища після коледжу ? Військові коледжі	◇ ◇ ◇	
Міністерство юстиції	Національний інститут підготовки і удосконалення суддів Військове училище для підготовки і удосконалення сержантів пенітенціарних закладів	◇ ◇	
Міністерство внутрішніх справ	? Поліцейська академія ? Професійні училища після коледжу ? Військові коледжі	◇ ◇ ◇	
Міністерство фінансів	-		
Міністерство праці і соціального захисту	-		
Міністерство торгівлі	-		
Міністерство туризму	Державний інститут підготовки і менеджменту у сфері туризму		◇

1	2	3	4
Міністерство промисловості	Інститут менеджменту та інформатики Навчальний центр для промислових працівників	◇	◇
Міністерство сільського господарства і продовольства	Карпатський навчальний центр інновацій та розвитку Центр удосконалення державних сільськогосподарських працівників у Криведі Центр удосконалення приватних сільськогосподарських працівників у Баняші Центр удосконалення механізаторів сільського господарства у Стефанешті Центр удосконалення працівників садівництва ім. 30 грудня Центр удосконалення працівників економічної сфери з Доброгошті	◇	◇ ◇ ◇ ◇ ◇
Міністерство транспорту	Центр підготовки і документації залізничної галузі Центр підготовки працівників авіаліній Центр підготовки працівників торговельного флоту і портів у Констанці Центр підготовки працівників річкового судноплавства		◇? ◇? ◇

Продовження додатка II

1	2	3	4
Міністерство зв'язку	Центр підготовки і документації ROMTELECOM		◇ + PHARE
Міністерство громадських робіт і регіонального планування			
Міністерство водних, лісових ресурсів і захисту навколишнього середовища			
Міністерство освіти	35 середніх шкіл 48 шкільних центрів 41 центр педагогічних кадрів 7 міжвідомчих методологічних центрів Шкільні інспекції Центри підготовки університетських працівників	◇ ◇ ◇ ◇ ◇	
Міністерство досліджень і технології			
Міністерство культури	Центр підготовки працівників сфери культури і мистецтва Центри підготовки після закінчення коледжу і університету		◇
Міністерство охорони здоров'я	Інститут післяуніверситетської і додаткової підготовки лікарів і аптекарів	◇+ Світовий банк	

Закінчення додатка 11

1	2	3	4
	Центр удосконалення і підвищення кваліфікації медсестер		
Міністерство молоді і спорту			

Примітка: Порожні клітинки означають, що відповідне міністерство не дало відповіді на запитання анкети.

ДОДАТОК 11 (а)

Міністерство	Підпорядковані центри або заклади постійної підготовки						Заходи з підготовки, підтримані зовнішніми фондами
	Середня освіта		Вища освіта		Співпраця з іншими навчальними центрами / закладами		
	Бюджетне фінансування	Самофінансування	Бюджетне фінансування	Самофінансування	Внутрішня	Зовнішня	
1	2	3	4	5	6	7	8
Міністерство закордонних справ							
Міністерство державної оборони	x		x			x	
Міністерство юстиції	x		x			x	
Міністерство внутрішніх справ	x		x		x		
Міністерство фінансів	-	-	-	-		x	МВФ, цільові фонди, ОЕСР, PHARE

Продовження додатка 11 (а)

1	2	3	4	5	6	7	8
Міністерство праці і соціального захисту	-	-	-	-			
Міністерство торгівлі	-	-	-	-	x	x	
Міністерство туризму	-	-(x)	-	x	x		PHARE
Міністерство промисловості	(x)	(x)	x	x	x	x	
Міністерство сільського господарства і продовольства			x	5x	x	x	ПРООН, ОНУДИ, PHARE
Міністерство транспорту	2(x)	2(x)	2x	2x	x	x	PHARE, TEMPUS, COPERNI- CUS
Міністерство зв'язку				xPHARE	x	x	
Міністерство громадських робіт і регіонального планування	-	-	-	-	x	x	

Закінчення додатка ІІ (а)

1	2	3	4	5	6	7	8
Міністерство водних, лісових ресурсів і захисту навколишнього середовища			(x)		x	x	
Міністерство освіти	(x)		(x)				PHARE, TEMPUS
Міністерство досліджень і технології		-	-	-	-		
Міністерство культури		(x)		x	x	x	
Міністерство охорони здоров'я	x		x		x	x	Світовий банк
Міністерство молоді і спорту	-	-	-	-	-	-	

ДОДАТОК 12

НАЙВАЖЛИВІШІ ДЕРЖАВНІ АБО ПРИВАТНІ НАВЧАЛЬНІ ЗАКЛАДИ, ЩО СПІВПРАЦЮЮТЬ З ЗАЦІКАВЛЕНИМИ МІНІСТЕРСТВАМИ

1. Академія економічних наук

Університети (у Бухаресті, Брашові, Яссах, Сібіу тощо)
Державна школа політичних і управлінських наук

2. Румунський інститут менеджменту (IROMA)

Міжнародна фундація менеджменту (FIMAN)

Центр удосконалення, консультацій і управління у
сфері зовнішньої торгівлі (PERCOMEX SA)

Центр запровадження управління діяльністю (SIMP SA)

Центр передання управління і технології (SEMATT SA)

Центр підготовки з інформатики (CPI)

Чорноморська університетська фундація

Мегурельський навчальний центр

Державний центр підготовки, консультацій і управлін-
ня у сфері контролю якості

Центр підготовки працівників RENEL

Центр підготовки і документації ROMTELECOM

Центр організації, комп'ютеризації і підготовки праців-
ників харчової промисловості (COCPCIA SA)

Центр підготовки працівників ремісничих кооператив-
них товариств (SERECOM SA)

CODEX SA

CEDRU SA

ДОДАТОК 13

ТИПИ СЕРЕДНІХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ У 1993/1994 РОКАХ

Тип	Ліцеї	Зарахова- но учнів	Випуск- ники	Штат викла- дачів
Теоретичні ліцеї і коледжі	435	29632		18550
Промислові ліцеї	465	217524		25557
Сільськогосподарські ліцеї	129	43691		4773
Ліцеї лісівництва	6	2977		243
Ліцеї сфери охорони здоров'я	23	3605		328
Ліцеї сфери еконо- міки, управління і послуг	51	62268		3099
Ліцеї інформатики	10	40975		645
Ліцеї метрології	1	1299		55
Ремісничі школи	36	18909		2035
Мистецькі ліцеї	38	8440		2289
Спортивні ліцеї	24	12836		993
Військові ліцеї	8	3904		267
Богословські семінарії	47	8804		556
Спеціальні ліцеї для непрацевдатних	4	865		98
Усього	1277	722421	166890 ¹⁵	59488

ДОДАТОК 14

ПРОГРАМА ДЕРЖАВНОЇ ШКОЛИ ПОЛІТИЧНИХ І УПРАВЛІНСЬКИХ НАУК ТА ЦЕНТРУ ПІДГОТОВКИ З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У БУХАРЕСТІ

Державна школа політичних і управлінських наук

Історія і правовий статус

Згідно з постановою № 551/1990 упродовж 1990-91 навчального року Відділення управлінських наук функціонувало як окрема частина факультету політичних досліджень при Бухарестському університеті.

Ідея організації цієї спеціальності виникла з потреби у новій генерації професіоналів для забезпечення бази поповнення кадрів державної служби вищого державного управління. Згідно з постановою № 183/1991 ДШПУН була заснована як його частини, спеціальність управлінських наук стала самостійним відділенням у структурі школи. Створення цієї спеціальності і цього відділення було зумовлене існуванням подібних закладів у інших країнах: Національної школи управління у Парижі або Європейського інституту державного управління у Маастрихті.

Завдання і стратегічні цілі

- Готувати спеціалістів високого рівня для роботи в урядових структурах, більш точніше - в керівних структурах органів центрального і місцевого державного управління.

- Готувати спеціалістів у дусі нових законів відповідно до компетенцій, які з'явилися внаслідок процесу децентралізації у державному управлінні.

- Створити відповідну структуру наукових досліджень з наголосом на практичних питаннях, яка могла б давати рішення конкретних проблем, що виникають з місцевих потреб і правових норм, і утворити також більш чисельну професійну групу фахівців.

Програма

Програми було розроблено на основі порівняльного аналізу подібних шкіл і факультетів - Національної школи управління у Парижі, Європейського інституту державного управління у Маастрихті і Національного інституту державного управління у Румунії (закладу, який функціонував між двома світовими війнами) та згідно з сучасними потребами державного управління.

Внаслідок цього, для забезпечення однорідності знань слухачів, програми містять у собі наступний ряд тем зі сфери права: адміністративне право, конституційне право, установи приватного права, історія румунського державного управління тощо. Вони пропонують також теми зі сфери економіки і фінансів у державному управлінні, міжнародної торгівлі, світової економіки. Викладається ряд технологій і методів аналізу і керівництва у державному управлінні: наука управління, закордонні структури і установи управління, керівництво у державному управлінні, юридичні методи і способи тлумачення правових норм.

Курси є переважно обов'язковими, зважаючи на постійні зміни законів і установ у процесі адміністративної реструктуризації.

Центр підготовки з державного управління у Бухаресті

Загальні дані

Згідно з постановою № 542/1995 у Бухаресті було створено Центр підготовки з державного управління (ЦПДУ) як юридичну державну установу на базі самофінансування. Головним завданням цього центру є проведення програм професійної підготовки (циклів тривалістю не більше трьох місяців) для виборних представників і апаратних працівників місцевого державного управління.

Бухарестський ЦПДУ відповідає за заходи з підготовки одинадцяти округів (Арджеш, Бузеу, Брейла, Димбовіца, Джурджу, Келераші, Констанца, Прахова, Тилча, Яломіца, SAI і Бухарест) та має об'єднаний центр FORDOC при Келе-

рашському інституті, створений у співпраці між округом Келераші і приморським департаментом Шаранта у Франції.

Для стартового фонду центр одержав кошти від національного уряду і ЄС. Зараз він має сучасне навчальне обладнання, пристосоване для конкретних потреб.

Бухарестський ЦПДУ має багатофункціональний профіль, включаючи програми підготовки і перепідготовки, консультаційну діяльність, наукові вивчення і дослідження, інформування і документацію, діяльність у сфері інформаційної технології і спеціалізовані послуги.

Центр функціонує за міжнародними стандартами і нормами. У програмах його підготовки містяться:

Загальні модулі

- місцеве державне управління: поняття, принципи, компетенції, способи здійснення цих компетенцій;
- система органів місцевого державного управління: організація, характеристики, компетенції;
 - розподіл гілок державної влади;
 - адміністративний акт;
 - атрибути попечительства і влади;
 - атрибути громадянського статусу;
 - управління і захист державної власності;
 - місцевий бюджет: розробка, прийняття, виконання;
 - статус працівників державної служби;
 - керівництво у державному управлінні.

Спеціальні модулі для різних державних посад

Голови і заступники голів окружних рад; мери, віце-мери, керівники і голови окружних і місцевих рад; інспектори державного управління; інспектор з кадрових питань; сільськогосподарські посередники; канцелярські працівники державних установ; бухгалтери зі сфери громадських послуг; торгові інспектори; касири тощо.

Спеціальні модулі для місцевих виборних представників

Прийняття адміністративних рішень; методи і стратегії спілкування; методи аналізу проблем і вибору їхніх вирішень;

створення громадського іміджу установ і представників; розв'язання конфліктів; стратегії, організації, мережі, співпраця у місцевому розвитку; визначення потреб населення; залучення населення; маркетинг регіонів; управління людськими ресурсами; управління малими та середніми підприємствами; європейська інтеграція на рівні місцевих громад; управління виборами; управління фінансами тощо.

Спеціалісти центру мають великий теоретичний і практичний досвід досліджень у сфері державного управління і навчальної діяльності, визнаний як усередині країни, так і за її межами. Їх залучали до координації і проведення заходів наступних вищих навчальних закладів: програми PHARE DELOG для місцевого розвитку в Румунії, співпраці з університетом Бокконі, Бірмінгемським університетом, CWPT у Парижі тощо. Зараз вони розвивають міжнародні зв'язки з подібними органами ЄС.

За даними на літо 1996 р., при цьому центрі буде функціонувати новий Коледж державного управління в Бухаресті.

**ПІДГОТОВКА В СЛОВАЦЬКІЙ
РЕСПУБЛІЦІ**

(на квітень 1996 р.)

1. Вступ

Словацька Республіка (СР), утворена як незалежна держава у 1993 р., є багатонаціональною країною з 11 національностями і загальною кількістю населення 5356 млн чол. З 1989 р. при владі було шість урядів. Ці зміни мали значний вплив як на динаміку, так і на рівень створення концепції реформи державного сектора. Сучасний уряд, коаліція трьох партій, перебуває при владі з грудня 1994 р. (для інформації стосовно розподілу службовців у державній економіці СР див. додаток 1).

У минулому СР мала двоярусну систему і була поділена на 38 округів і 121 підокруг. Новий закон, прийнятий у червні 1996 р., поділив країну на 8 областей і 79 округів. Колишні органи округів і підокругів перебрали на себе обов'язки державних комітетів, що діяли за попереднього режиму. Сьогодні управління державними органами складається з державного управління (див. додаток 3) і самоуправління, яке здійснюється обласними і окружними органами. Вони є державними бюджетними організаціями, які повністю фінансуються урядом. Отже, державне управління здійснюється: державними органами; недержавними органами (таким як органи місцевого самоуправління); та іншими державними юридичними особами, які не мають статусу самоуправління, але відповідають за діяльність у державному секторі.

На відміну від попередньої системи, сучасна концепція державного управління чітко розмежовує державне управління і самоуправління. Згідно з законами національного парламенту № 347/1990 на центральному рівні державного управління функціонують 15 міністерств і кілька урядових органів центрального державного управління (див. додаток 2).

Система підготовки

За часів Інституту державних комітетів (ІДК) попереднього режиму голови державних комітетів мали можливість навчатись за трирічною навчальною програмою підготовки. Офіційно ця програма була еквівалентом "звичайної"

післядипломної освіти на факультеті права. Відтоді ІДК було перетворено на Інститут державного управління. Інститут державної просвіти також відігравав значну роль у системі підготовки попереднього режиму. Центри просвіти функціонували на обласному рівні. Міністерства мали власні інститути підготовки, більшість з яких працюють і досі.

2. Цілі підготовки

Міністерство внутрішніх справ, яке разом з Міністерством фінансів займає провідне становище у загальному державному управлінні, визначає кадрову систему округів і підокругів, керує бюджетом органів округів і підокругів, координує і контролює їхню діяльність тощо. У співпраці з іншими міністерствами воно також розробляє і проводить підготовку спеціалістів зі штату державного управління. Відповідно до урядової постанови № 176/1991 Міністерство внутрішніх справ координує навчання у державному секторі. За цей тип підготовки відповідає Інститут державного управління, а постанова № 176 визначає стандартні вимоги для працівників, необхідні у органах округів і підокругів. Зміст підготовки базується на результатах інспектування цих органів, проведеного ІДУ. Матеріал навчального предмету відповідає вимогам, визначеним урядом і областями. Програма підготовки ІДУ користується також міжнародною підтримкою, яка надходить головним чином від Програми PHARE.

Існують наступні першочергові цілі підготовки у державному управлінні:

1. Розвивати знання і особливі уміння у сфері:

- політології, права і правової системи;
- приватного і державного права з наголосом на адміністративне право;
- економічних принципів, переважно економіки державного сектора;
- зв'язку з громадськістю;

- принципів управління і керівництва державним і громадським органом;
- філософії, соціології і психології;
- іноземних мов;
- особливих професійних умінь спеціаліста.

2. Розвиток особистості відносно:

- загального інтелекту;
- поваги до етики;
- відповідальності і творчості;
- гнучкості і стратегічного мислення;
- організації і керівництва;
- міжособистісного спілкування і самодисципліни.

Урядової постанови стосовно систематичної підготовки службовців центрального державного управління немає. Підготовка на цьому рівні ґрунтується переважно на неурядових ініціативах (якщо вони прийнятні) і міжнародних пропозиціях.

3. Правові рамки

До 1989 р. існувало небагато законів, які стосувались державного управління. Правові рамки державного управління були передбачені адміністративним процедурним актом № 71/1967. Цей акт досі має юридичну силу, але до нього кілька разів було внесено поправки. Хоча існує загальна згода про те, що необхідно прийняти новий акт, його не було включено до поточного законодавчого плану уряду.

Після розпаду Чехословаччини 1 січня 1993 р. законодавство Чеської Республіки стосовно державного управління розвивалось до деякої міри відмінно від відповідного законодавства Словацької Республіки, конституцію якої було підготовлено дуже поспішно влітку 1992 р. і прийнято парламентом 1 вересня 1992 р. Вона була складена спеціалістами з Руху за демократичну Словаччину і Партії лівих демократів. Трудовий кодекс визначає і регулює загальну форму стосунків між роботодавцем і працівником, але не містить у собі чітко

означеного поняття державного управління. В ньому є посилення на Закон про заробітну платню лише у випадку оплати праці службовців у організаціях, що функціонують на основі відрахувань і бюджетних коштів, тобто тієї категорії, до якої, безсумнівно, належать організації державного управління.

Трудовий кодекс дає кожному службовцю право брати участь у навчанні. Законодавство Словацької Республіки не регламентує обов'язки службовців. Закон № 232/1992 про державні коледжі і створення Поліцейської академії охоплює питання підготовки державних службовців, які не зобов'язані брати участь у підготовці. До цього питання звертається новий проект Закону про державне управління.

З 26 березня 1991 р. підготовка державних службовців здійснюється відповідно до постанови уряду № 176 (див. додаток 4), яка встановлює вимоги до обіймання посади в окружних і підокружних органах, що передбачає наявність знань і досвіду. Деякі міністерства в окремих урядових постановах регламентують необхідні кваліфікаційні вимоги для обіймання посади: постанова № 163/1992 для Міністерства навколишнього середовища; постанова № 558/1992 для Міністерства праці, соціальних справ і сім'ї про знання і досвід в інститутах соціального забезпечення; постанова № 446/1992 для Міністерства праці, соціальних справ і сім'ї про знання і досвід в управлінні соціальним забезпеченням; постанова № 446/1992 для Міністерства внутрішніх справ про знання і досвід у сфері протипожежної охорони; постанова № 275/1992 для федерального Міністерства контролю про знання і досвід у сфері контролю; постанова № 220/1992 про знання і досвід поліцейських.

Поки що немає правових передумов професійного розвитку, але це питання буде передбачено Законом про державне управління.

4. Фінансування

Кожне міністерство має власний навчальний бюджет. Взагалі підготовка службовців державного управління повністю фінансується державним бюджетом, у той час як підготовка службовців органів місцевого самоуправління частково покривається за рахунок коштів її учасників. (Деякі навчальні заклади, як державні так і недержавні, пропонують платні курси.)

Прикладом зміни міністерських бюджетів на підготовку у часі є Міністерство юстиції:

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Словацьких крон	548000	493000	585000	602000	898000	1233000
Доларів США	18267	16434	19500	20067	29934	41100

5. Навчальні заклади і правовий статус

Навчання службовців державного управління в університетах

Міністерством внутрішніх справ підготовлено матеріал з навчального предмету “державне управління”. Частина цього матеріалу підсумовує вищу і післядипломну освіту, яка пропонується університетами для службовців державного рівня. Навчальні програми поділяються на корисні і менш корисні для державного управління. Правовий статус цих програм визначено Законом про середню шкільну освіту від 1990 р. (див. додаток 5 “Університети і освіта у сфері державного управління”).

Навчання службовців державного управління, організоване міністерством

Міністерства організують програми підготовки у власних навчальних закладах (більшість з них було засновано до 1989 р.) або через державні і приватні заклади. На сьогодні

ні не існує програми систематичної підготовки вищих службовців центрального державного управління.

Міністерство внутрішніх справ

Це міністерство проводить навчання службовців місцевого державного управління та посадових осіб органів самоуправління. Навчання службовців окружних і обласних органів запроваджено урядовою постановою № 176/1992, за його проведення відповідає Інститут державного управління. Постановою визначається потреба у систематичній підготовці. Крім програм, які діють при Міністерстві внутрішніх справ, ІДУ організує також коротко- і довготривалі програми підготовки для інших галузей і для органів самоуправління.

Міністерство сільського господарства

Це міністерство перевіряє компетентність і здібності своїх службовців згідно з урядовою постановою № 176/1992 через Агроінститут у Нітрі і Зволеньський інститут підвищення кваліфікації працівників лісового і водного господарства.

Міністерство транспорту, пошти і телекомунікацій

Тут немає спеціального навчального закладу крім звичайної середньої школи і університетської системи.

Міністерство будівництва і громадських робіт

Навчання проводиться безпосередньо через Інститут освіти і послуг у Братиславі, який пропонує курси іноземних мов, комп'ютерної грамотності, права та інші програми.

Міністерство економіки

У сфері цього міністерства діють чотири спеціалізовані навчальні заклади: Інститут зовнішньої торгівлі у Братиславі; Інститут торгівлі і перевезень у Нітрі і Єленці; Інститут навчання вищого керівництва (державного підприємства ІМВ) у Братиславі; Інститут професійної підготовки і перекваліфікації у Братиславі.

Міністерство навколишнього середовища

Навчання кадрів окружних і обласних органів базується на урядовій постанові № 163/1992, яка визначає стандарти,

необхідні для державного управління з питань навколишнього середовища. Відповідальним органом є Словацька агенція навколишнього середовища у Банска-Бистриці.

Міністерство фінансів

Навчання службовців місцевого державного управління здійснюється Центральним податковим управлінням (атестації податкових працівників), Центральною митною державною службою і Державною службою фінансового контролю.

Міністерство культури

Навчання службовців місцевого державного управління здійснюється Інститутом державного управління. Міністерство не встановило власних вимог до підготовки.

Міністерство освіти

Підготовка службовців окружних і обласних органів здійснюється Інститутом державного управління. Інші службовці беруть участь у семінарах, організованих Державним педагогічним інститутом.

Міністерство охорони здоров'я

Працює за розробленою системою освіти лікарів, фармацевтів та державних працівників сфери охорони здоров'я. Підготовка координується Інститутом подальшої освіти працівників сфери охорони здоров'я.

Міністерство управління і приватизації державної власності

Організовує лише короткотривалі курси для своїх службовців.

Міністерство праці, соціальних справ і сім'ї

Міністерство проводить підготовку працівників трудових служб у Центрі навчання і перекваліфікації у Поважска-Бистриці. Навчання службовців місцевого державного управління сфери соціальних справ і працівників установ соціального забезпечення базується на постанові № 558/1992 Міністерства праці, соціальних справ і сім'ї. Цей процес підготовки розроблений і організований Центром послуг соціального

забезпечення у Попраді та Інститутом державного управління у Братиславі. У співпраці з факультетом педагогіки Коменіуського університету міністерство проводить навчання соціальних працівників окружних і обласних органів у рамках адміністративних бакалаврських і магістерських програм.

Міністерство закордонних справ

Підготовка організується у рамках дворічної стаціонарної програми післядипломної освіти при Інституті міжнародних відносин, факультеті права Коменіуського університету. Інших програм підготовки не існує.

Міністерство юстиції

Підготовка базується на законі № 335/1991 про суддів і суди і на законі № 80/1992 про суди і судові округи. Ці закони визначають державний адміністративний обов'язок Міністерства юстиції організувати і керувати підготовкою юристів, кандидатів на судові посади, молодших і старших суддів до експертного рівня. Експертним гарантом є міністерство, програма проводиться Інститутом подальшої освіти службовців у Тренчинсько-Теплицькому філіалі Міністерства юстиції.

Підготовка для органів самоуправління

Асоціація міст і муніципалітетів створила Фундацію навчання службовців самоуправління з 8 регіональними центрами.

Підготовка зосереджується на:

- економічних і правових питаннях;
- соціальному страхуванні;
- податковій системі і бухгалтерському обліку;
- підприємницьких стратегіях;
- розвитку туризму;
- питаннях, пов'язаних з навколишнім середовищем;
- державному керівництві;
- процесі демократизації.

Підготовка розвивається за підтримки PHARE і кількох інших іноземних спонсорів.

6. Викладацький склад

Інструктори набираються для викладання окремих предметів і кожен заклад, який керує програмою, відповідає за добір власних інструкторів. Наприклад, Інститут державного управління має п'ять постійних інструкторів і 130 зовнішніх викладачів з Міністерства внутрішніх справ, інших міністерств, центральних урядових органів і наукової сфери. За проведення підготовки зовнішні викладачі з Міністерства внутрішніх справ не отримують гроші (вони могли б їх отримувати, але Інститут вважає цю роботу частиною їхніх професійних обов'язків), інші отримують 120 словацьких крон (4 долари США) за годину. Ця сума змінюється залежно від статусу і бюджету закладу: в Академії Істрополітана, Міському університеті тощо плата становить близько 200 словацьких крон (6,5 доларів США) за годину. Ці заклади наполовину фінансуються з бюджету і покривають витрати на оплату праці інструкторів з різних грантів. Приватні навчальні заклади пропонують оклади, які можуть бути більшими у три або чотири рази. Для порівняння: в університетах зовнішні асистенти отримують 60 словацьких крон (2 долари США) за годину, зовнішні доценти - 80 словацьких крон (2,5 долари США), а зовнішні професори - 100 словацьких крон (3,3 долари США).

У навчальних закладах окрім Інституту державного управління інструктори залучаються з:

- *Органів державного управління*: центральних, місцевих та органів самоуправління.
- *Університетів*.
- *Спеціалізованих закладів*: Міського університету у Братиславі, Асоціації міст і муніципалітетів ZMOS; Фундації навчання службовців самоуправління; Асоціації засад місцевого самоуправління; приватних організацій.
- *Закордонних організацій, які користуються підтримкою*: проекту PHARE, CNFPT у Парижі, грантів, фондаций, двосторонніх урядових угод.

7. Визначення потреб і зміст підготовки

Органи центрального державного управління здійснюють визначення своїх потреб на основі аналізу кваліфікаційної структури своїх службовців. Крім визначення умов прийняття службовців до державного управління, міністерства та інші органи центрального державного управління формулюють також критерії мобільності службовця на основі вікової структури у державному управлінні, освітньої структури свого штату та вертикального і горизонтального розподілу службовців. Потреби підготовки визначаються у процесі формулювання цих умов і критеріїв.

Подібні зусилля щодо визначення потреб підготовки доповнюються дослідженнями, які проводяться різними навчальними закладами серед службовців державного управління, та консультаціями з закордонними спеціалістами з PHARE або з закордонних університетів (Бірмінгемський університет, Гессенський університет і багато інших).

Розглядаючи зміст підготовки, варто згадати університети. За їхніми навчальними програмами готуються спеціалісти державного управління з:

- державного права;
- державної економіки і фінансів;
- регіональної економіки і планування;
- державного управління і керівництва;
- інформаційних систем і систем управління;
- систем транспорту і зв'язку;
- географії і державного управління;
- освіти дорослих;
- соціальної роботи;
- соціальної педагогіки;
- громадської культури;
- управління шкільними закладами;
- соціальної і просвітницької роботи;
- навколишнього середовища;

- управління земельними ресурсами і сільським господарством;
- управління підприємствами;
- державного управління.

Здебільшого університетські навчальні програми охоплюють цілий ряд спеціалізованих галузей освіти. Зараз існують лише дві дійсні навчальні програми з державного управління: державна економіка і управління в Університеті Матей-Бел і державного управління в Університеті ім. П. Шафарика.

Згідно з Законом про середню шкільну освіту іспити проводяться за традиційною формою. Зміст навчання визначається відповідними кафедрами і вченими радами кожного факультету. Програми проходять акредитацію Міністерства освіти.

Академію Істрополітана було засновано у 1990 р. Вона пропонує дворічну програму післядипломної освіти з державного управління. Безпосереднє керівництво академією, яка є напівбюджетним закладом, здійснюється Міністерством освіти. Дві третини її бюджетних коштів надходить з цілого ряду різних закордонних грантів, одна третина (4200000 словацьких крон - 140000 доларів США) надходить з Міністерства освіти. Програма не акредитована, слухачі одержують сертифікат. Вона ґрунтується на тісній співпраці з Європейським інститутом державного управління у Маастрихті та іншими навчальними закладами державного управління. Програма оцінюється слухачами, закордонними спеціалістами та ринком зайнятості і відображає зв'язок між пропозицією та попитом. Успіх базується на інтересах слухачів і майбутніх службовців. (Зараз академія має постійний штат з 13 осіб, 29 словацьких зовнішніх викладачів, 46 закордонних зовнішніх викладачів і 3 закордонні зовнішні викладачі на тривалий термін роботи).

Крім університетського навчання міністерства та підпорядковані їм навчальні заклади організовують багато заходів з підготовки. (Для інформації про зміст, цільові групи і форми підготовки див. додаток 6).

8. Цільові групи

Цільові групи можна розрізнити згідно з тим, чи є підготовка для них обов'язковою або добровільною. ІДУ організовує шість акредитованих курсів для тих осіб, які беруть участь у обов'язковому підвищенні кваліфікації. Акредитація як кваліфікаційної підготовки, так і перекваліфікації базується на рішенні Акредитаційної комісії Міністерства освіти. Цільові групи визначаються у заяві про акредитацію, яка готується закладом, що організовує курси.

Інші особи мають відвідувати обов'язкові курси експертних можливостей з атестацією (цільові групи визначено законом). Спеціалізовані професійні кваліфікації необхідні для наступних посад:

- заступник керівника відділу державного управління;
- архів і документація;
- муніципальні зв'язки і спільні заходи;
- юридичні відділи;
- раціоналізація і інформаційна технологія;
- статистика і документація;
- кадри і заробітна платня;
- управління лісовими і водними ресурсами;
- сільське господарство;
- управління бюджетними і напівбюджетними організаціями;
- транспорт;
- приватне підприємництво громадян, торгівля, туризм і місцеве керівництво;
- управління і реєстратура;
- фінанси і опікунство;
- складання бюджету і ведення бухгалтерського обліку;
- подорожі;
- житловий фонд;
- господарче управління;
- контроль;
- культура;

- охорона здоров'я;
- соціальні послуги;
- регіональний розвиток;
- цивільна оборона і мобілізовані завдання держави;
- секретарські посади;
- нагляд за підлітками, фізкультура і спорт.

Для інформації про осіб, що відвідують добровільні курси підвищення кваліфікації, цільові групи яких визначаються роботодавцем, див. додаток 6.

9. Форми підготовки

Акредитованими і атестованими є довгострокові курси підвищення кваліфікації, які організуються у модулі. Характер цих курсів залежить від атестації і рівня. Розрізняються рівні вищого керівництва, середнього керівництва і власне штату. Зараз не існує курсів попередньої підготовки. Навчання вважається постійним, кваліфікаційні рівні визначено законом. Більша частина підготовки організована у формі короткотривалих курсів (одноденних або більш тривалих), які складаються з семінарів або лекцій, і по закінченню яких сертифікат не видається (див. додаток 6).

10. Розробка програм підготовки

Програми підготовки відображають процес реформи державного сектора (див. додаток 5). Зазвичай програми готуються у співпраці з зарубіжними спеціалістами, науковцями, цільовими групами і міністерствами. Знання і атестація визначені законом, урядовими постановами і зауваженнями міністерств.

Процедура для акредитованих курсів визначена урядовою постановою: заклад, який їх організовує, повинен підготувати пропозиції до проекту (включаючи програми, інструкторів, форму, цільові групи, бюджет, технічне устат-

кування); Акредитаційна комісія призначає двох арбітрів / експертів і потім проводить відбір згідно з їхніми оцінками.

Ситуація з приватними закладами складніша. Деякі галузі державного управління відкидають подібні пропозиції зважаючи на державні інтереси, деякі - внаслідок більш високих розцінок. Якщо існують інші джерела (PHARE тощо), навчальні заклади вступають у конкурентну боротьбу. Деякі державні навчальні заклади ведуть себе як приватні (напівбюджетні), але часто їхні розцінки залишаються нижчими.

11. Оцінка

Як правило, кожному учаснику підготовки пропонується зробити у письмовій формі оцінку курсу, та іноді - оцінку інструктора. Найважливішим процесом оцінки є зворотний зв'язок стосовно пропонованих курсів. Заклади постійно проводять огляди і дослідження ринку серед цільових груп. Успіх ґрунтується на балансі між пропозицією і попитом.

У процедурі оцінки існують деякі відмінності:

- Обов'язкові курси, які завершуються атестацією або акредитацією. Уряд визначив 26 посад, для обіймання яких службовці повинні скласти іспити, що засвідчують необхідний рівень знань, і визначив також загальний і конкретний зміст. Оцінка і перевірка підготовки здійснюється міністерськими інститутами, міністерствами і експертними поручителями.

- Добровільні курси з сертифікацією або без сертифікації. Самі учасники засвідчують цінність цих програм коли приймається рішення про збільшення їхньої заробітної платні або просування по службі. Цінність цих курсів полягає також у добрій репутації навчального закладу або ґрунтується на офіційних угодах з роботодавцем, який повинен підписати анкету учасника і фінансувати плату за навчання. Цей грошовий внесок свідчить про позитивну оцінку курсу.

12. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки

У грудні 1995 р. Міністерство внутрішніх справ підготувало свою Стратегію підготовки у державному управлінні, яка спрямована головним чином на систематичне навчання і підвищення кваліфікацій службовців державного управління.

Цільові групи:

- Вище керівництво, спеціалісти і адміністративні посадові особи центрального державного управління та інших центральних органів;
- Керівники органів місцевого державного управління;
- Вище керівництво, спеціалісти та інші адміністративні посадові особи місцевого державного управління (загальне і спеціальне управління);
- Вибрані вищі керівники і адміністративні посадові особи організацій різних галузей державного управління, створених центральними і місцевими органами державного управління;
- Вищі керівники, спеціалісти, адміністративні посадові особи, які здійснюють господарське управління органами місцевого і обласного управління;
- Мери;
- Представники органів місцевого самоврядування і громад.

Передбачена форма підготовки охоплює як попередню підготовку, так і підвищення кваліфікації. Попередня підготовка здійснюється через середню, вищу і університетську освіту. Підвищення кваліфікації матиме три форми: адаптація; спеціалізована підготовка; посадова підготовка.

Адаптація буде проводитись для вступного і підготовчого рівнів та матиме як методичний, так і практичний компонент. *Спеціалізована підготовка* стосується першої атестації спеціалістів, *посадова підготовка* - другої. Подальша освіта буде охоплювати перекваліфікацію, інноваційну і додаткову підготовку.

Важливою частиною цієї стратегії є міжнародне співробітництво, яке повинно ґрунтуватись на:

- Двосторонніх угодах між центральними органами державного управління, органами самоуправління та закордонними партнерами;
- Співпраці навчальних закладів у європейській мережі інститутів державного управління при Раді Європи;
- Міжнародних програмах, які підтримують реформу державного управління.

13. Визначення проблем у підготовці

Зазначена стратегія є результатом аналізу проблем, виявлених у підготовці службовців органів державного управління:

- Невідповідна кваліфікаційна структура;
- Брак стабільної зайнятості разом з недостатніми знаннями і досвідом;
- Відсутність концептуальної роботи;
- Брак мотивації службовців державного управління;
- Брак координації поточних заходів підготовки;
- Обмежені фінансові ресурси;
- Брак можливостей функціонування за ринковими принципами.

Слабкі місця системи підготовки - якість і кількість інструкторів. Дефіцит кваліфікованих інструкторів поєднується з проблемами у мотивації і залученні спеціалістів - кваліфікованих інструкторів з державного управління. Необхідно започаткувати спеціальні програми підготовки інструкторів, знайти механізми для того, щоб заохотити їх мати постійну роботу у сфері підготовки. У виконанні цього завдання дуже корисними можуть бути ОЕСР і PHARE.

14. Висновки

Кілька факторів визначають роль і статус підготовки службовців органів державного управління.

Соціальні:

- Перебудова усього сектора державного управління;
- Нові завдання і компетенції державного управління;
- Розподіл функцій між державним управлінням і самоуправлінням;
- Недостача фінансових ресурсів (також у системі освіти).

Освітні:

- Несприятлива структура освіти (лише 1/5 службовців місцевого державного управління мають університетську освіту);
- Брак скоординованих заходів з навчання і підготовки (у 1997 р. координація почне здійснюватись Інститутом державного управління і Урядовою службою);
- Відсутність правових рамок для скоординованого і комплексного навчання і підготовки службовців державного управління;
- Статус службовця державного управління.

Внутрішня підготовка:

- Відсутність підготовки вищого керівництва;
- Відсутність попередньої підготовки;
- Організація підвищення кваліфікації відділеннями різних міністерств зорієнтована скоріше на технічні уміння (мови, комп'ютери, тлумачення нових законів), ніж на експертні уміння;
- Брак співробітництва між міністерствами та їхніми інститутами;
- Брак інструкторів і спеціалістів;
- Відсутність повністю розробленої системи оцінки підготовки.

Джерела:

Стефан Грман: *Організація і основні компетенції уряду і центральних органів державного управління*, Інститут державного управління, Братислава, 1995.

Еріка Кучерова: *Організація і компетенція органів місцевого державного управління*, Інститут державного управління, Братислава, 1995.

Міністерство внутрішніх справ: *Концептуалізація освіти у державному управлінні*, Братислава, грудень 1995.

Інститут державного управління: *Навчальна програма, постанова № 6*, 1996.

Інститут державного управління: *Програма навчальних заходів*, Братислава, 1995.

Інститут навчання вищого керівництва ІМВ: *Пропозиції*, 1995.

Інститут професійної підготовки і перекваліфікації: *Пропозиції семінарів*, 1996.

Інститут зовнішньої торгівлі: *Пропозиція експертних навчальних заходів*, 1995.

Елена Блажичкова, керівник відділу по роботі з кадрами і освіти Міністерства фінансів: *Інформація про роботу з кадрами, навчання і підготовку службовців у МФ і про міжнародні навчальні заходи у 1993-95 рр.*

П. Горський, Міністерство будівництва і громадських робіт: *інтерв'ю*.

Інститут освіти і послуг: *Пропозиція навчальних заходів*, 1996.

В. Балазова, Міністерство юстиції, *інтерв'ю*, березень 1996.

Б. Лукнар, керівник відділу управління кадрами і освіти Міністерства навколишнього середовища: *Інформація про діяльність МНС з освіти у сфері навколишнього середовища*, Братислава, 1995.

М. Клімова, керівник відділу кадрів Міністерства закордонних справ: *Інформація про подальшу освіту у галузі МЗС*, березень 1996.

З. Дянова, керівник відділу закордонних справ Міністерства транспорту, пошти і телекомунікацій: Інформація, березень 1996.

Міністерство юстиції: Система освіти кандидатів на судові посади, молодших і старших суддів та інших судових службовців у СР, Братислава, липень 1995.

Міністерство юстиції: Інформація про систему освіти судових службовців, урядовий матеріал, Братислава, серпень 1995.

С. Прокеш, міністерство сільського господарства, відділ управління кадрами і освіти: Навчання службовців міністерства та організацій сільськогосподарської галузі, Братислава, березень 1996.

П. Рот, голова кадрового і соціального управління Міністерства праці, соціальних справ і сім'ї: Інформація про підготовку, березень 1996.

Дж. Сауер, голова управління кадрами Міністерства економіки.

ДОДАТОК 1

РОЗПОДІЛ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Загальна кількість державних службовців		
1992	1993	1994
1995000	1991000	1995000

Сектори зайнятості державних службовців (у тис.)			
	1992	1993	1994
Сільське господарство і рибальство	246	209	183
Промисловість	576	547	517
Будівництво	128	106	93
Оптова і роздрібна торгівля	101	88	78
Готелі, ресторани	13	21	11
Транспорт, зв'язок	85	141	36
Банківська справа, страхування, фінансове посередництво	15	20	25
Аналіз інших ділових послуг	77	69	62
Державне управління і оборона	59	77	71
Освіта	184	169	172
Охорона здоров'я і соціальна робота	126	128	127
Інші громадські послуги	36	39	40
Рівень безробіття (%)	10,4	14,4	14,8

ДОДАТОК 2

СТРУКТУРА ЦЕНТРАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Державні дорадчі органи:

- Законодавча рада;
- Урядова рада з державного управління;
- Рада з перетворень (зараз без членів);
- Урядова рада з інтеграції СР до ЄС;
- Урядова рада з засобів масової інформації;
- Урядова рада з питань національностей;
- Координаційний комітет з охорони здоров'я мало-імущих;
- Координаційна рада підтримки охорони здоров'я;
- Урядова рада підтримки експорту;
- Комітет міністерств з наркотичної залежності і контролю наркотиків.

Згідно з законом національного парламенту СР № 347/1990 існують 15 міністерств:

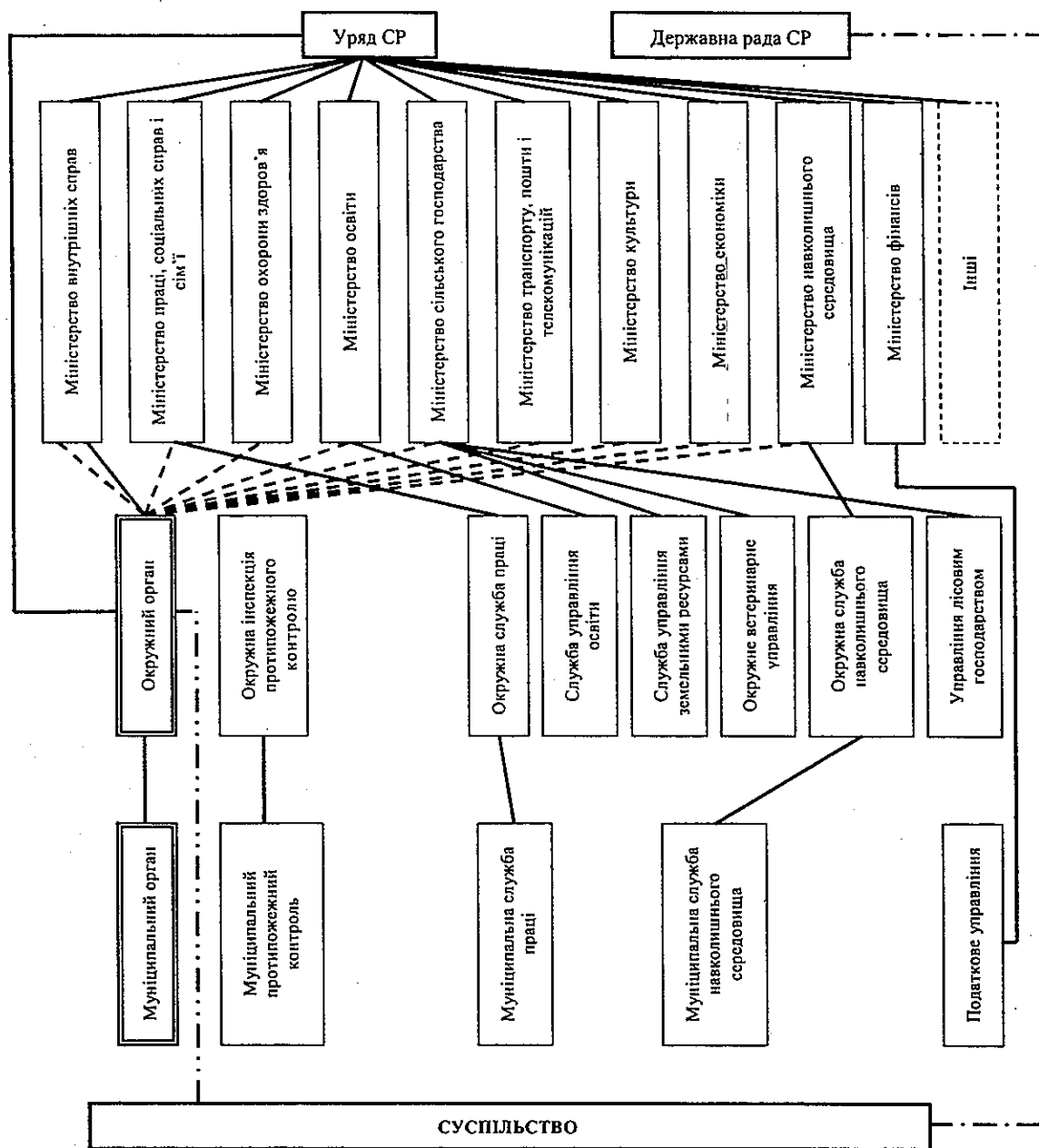
- Міністерство праці, соціальних справ і сім'ї;
- Міністерство сільського господарства;
- Міністерство транспорту, пошти і телекомунікацій;
- Міністерство будівництва і громадських робіт;
- Міністерство економіки;
- Міністерство навколишнього середовища;
- Міністерство фінансів;
- Міністерство культури;
- Міністерство освіти;
- Міністерство охорони здоров'я;
- Міністерство внутрішніх справ;
- Міністерство закордонних справ;
- Міністерство юстиції;
- Міністерство оборони;
- Міністерство управління і приватизації державної власності.

Урядові органи центрального державного управління:

- Урядова служба;
- Статистичне управління;
- Управління з ядерних питань;
- Управління геодезії, картографії і кадастру;
- Антимонопольне управління;
- Управління стандартів, метрології і випробувань;
- Управління промислової власності;
- Управління державних матеріальних резервів;
- Управління безпеки на виробництві;
- Управління стратегії соціального розвитку, науки і технології.

ДОДАТОК 3

СПРОЩЕНА СТРУКТУРА ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



- прямий контроль
- методичний контроль діяльності державної служби та економічний контроль
- апеляції проти рішень муніципалітету в адміністративному процесі
- скасування неправомірних муніципальних постанов

ДОДАТОК 4

УРЯДОВА ПОСТАНОВА № 176

ДОПОВНЕННЯ

Підготовка до іспиту і зміст спеціалізованої професійної підготовки

I. Предмети, які треба підготувати для іспиту на право обіймання усіх посад, що потребують професійної підготовки (§ 1), включають у себе:

Знання:

- організації і компетенції місцевого і обласного державного управління;
- самоуправління;
- регіонального і правового поділу;
- організаційних і основних компетенцій уряду і центральних органів державного управління;
- змісту конституції.

Практичне застосування службової процедури в:

- адміністративному прийнятті рішення;
- використанні комп'ютера.

Використання офіційної мови.

II. Зміст спеціалізованої професійної підготовки для обіймання конкретних посад потребує передових знань і практичного застосування службових процедур:

1. Заступник керівника органу державного управління:

- правові положення про бюджетні правила;
- трудове право;
- Цивільний кодекс і Економічний кодекс (Підприємницький кодекс);
- положення, що регулюють питання контролю у державному управлінні, включаючи методи.

2. Управління архівною справою:

- правові положення про архіви, документаційні послуги, доархівне обслуговування;
- положення про заробітну платню;
- основні статистичні методи;
- інформаційна система державного управління.

3. Зв'язки і спільні заходи з муніципалітетами:

- закон про вибори у місцевому самоуправлінні;
- положення стосовно муніципальної власності та її систематизацію.

4. Юридичні відділи:

- вибрані статті адміністративного, цивільного, економічного (ділового), фінансового і трудового права.

5. Раціоналізація і інформаційна технологія:

- теорія управління і організація роботи;
- програмування;
- поняття і функціонування автоматичної інформаційної системи місцевого державного управління.

6. Статистика і документація:

- статистичні методи;
- правові положення про статистику;
- програмування;
- регіональна і адміністративна державна організація.

7. Кадри і заробітна платня:

- вибрані статті трудового права;
- відповідні положення про заробітну платню.

8. Управління лісовими і водними ресурсами:

- правові положення про лісові масиви, управління лісовими ресурсами, управління водними ресурсами і полювання, охорону лісових і земельних ресурсів, охорону і використання природних ресурсів, місцеве планування і правила будівництва, охорону природи, господарське утримання лісів, про реєстрацію нерухомого майна, земельний кадастр, про біологію тварин, поліпшення мисливських районів, зброю і

боєприпаси, організацію управління лісовими і водними ресурсами і захист від повені.

9. Сільське господарство:

- положення про земельні ресурси та управління ними, положення про розпорядження землею, охорону земельної власності, реєстрацію нерухомого майна, земельний кадастр, звільнення від поземельного податку, господарсько-технічне регулювання земельних ресурсів, охорону природи, рибальство, геологічні дослідження і роботи, і про управління приватним фермерством.

10. Управління бюджетними і напівбюджетними організаціями:

- правові положення про бюджетні правила;
- положення про так звану малу і великомасштабну приватизацію;
- економічне (торгове) право.

11. Транспорт:

- правові положення про місцеве планування і правила будівництва;
- правові положення про транспорт і управління транспортом.

12. Приватне підприємництво громадян, торгівля, туризм і місцеве керівництво:

- вибрані статті Цивільного кодексу;
- правові положення про житлову власність і про оренду та передання у суборенду нежитлових приміщень;
- положення про так звану малу і великомасштабну приватизацію;
- правові норми про внутрішню торгівлю, систему підприємств громадського харчування, денационалізацію діючих організацій, торгівлю, виробництво, землю (закони про відновлення прав) і правила ціноутворення.

13. Адміністрація і реєстрація:

- правові положення, які визначають процедуру виборів до законодавчих зборів і муніципалітетів, і виборів народних

засідателів, процедури голосування муніципальних громадян, які гарантують права громадян на об'єднання і збори, реєстраційна служба, управління реєстрацією, стосунки сімейного права, використання і зміна імені та прізвища, засвідчення підписів та копій, питання громадянства, видача документів за кордоном, оголошення і реєстрація місця проживання громадян і позовів громадян про повернення власності.

14. Фінанси і попечительство:

- положення про права власності і правила ціноутворення;
- закон про регламентацію і систематизацію муніципальної власності;
- правові положення про бюджетні правила і управління бюджетом;
- облік;
- положення про так звану малу і великомасштабну приватизацію.

15. Складання бюджету і ведення бухгалтерського обліку:

- положення про права власності;
- правові положення про бюджетні правила і управління бюджетом;
- податкові положення;
- положення про вилучення виправданих бухгалтерських документів;
- облік.

16. Подорожі:

- правові положення про подорожі;
- правові положення про місцеве планування і правила будівництва;
- правові положення про охорону природи.

17. Житловий фонд:

- правові положення про житлові умови, особисту власність на квартири і про оренду та передання у суборенду нежитлових приміщень;

- закони про відновлення прав;
- правові положення про приватне підприємництво.

18. Господарське управління:

- положення про муніципальну власність та її систематизацію;
- облік;
- правові положення про бюджетні правила і управління бюджетом.

19. Контроль:

- правові положення, які визначають сфери контролю, методологію, відношення прав власності, управління бюджетом, управління державною власністю, облік, приватизацію і денационалізацію, державне підприємство, споживання, пов'язане з громадськими потребами, ціни, статистичні методи й інформаційну технологію, адміністративне, фінансове, економічне, торгове і трудове право, систематизацію муніципальної власності, податки, навколишнє середовище, позови і скарги.

20. Культура:

- правові положення про збереження державою культурної спадщини і про музеї та галереї;
- правові положення про предмет засобів інформації і засобів масової інформації;
- правові положення про охорону здоров'я, державний контроль охорони здоров'я і про зворотну компенсацію;
- правові положення про державні культурні заходи і про державний фонд культури.

21. Охорона здоров'я:

- постанови про державну політику у сфері охорони здоров'я;
- структура і управління охорони здоров'я;
- правові положення про охорону здоров'я, державний контроль охорони здоров'я і про зворотну компенсацію;
- положення стосовно гігієни.

22. Соціальні послуги:

- правові положення про соціальне забезпечення;

- вибрані статті Цивільного кодексу, закону про цивільне судочинство та з правових положень про зайнятість;
- зміст угод між представниками профспілок, роботодавцями і урядом.

23. Регіональний розвиток:

- правила і методи планування та здійснення регіонального розвитку і вироблення довгострокових концепцій;
- правові і фінансові положення стосовно регіонального планування;
- методи роботи у поєднанні з соціально-економічними даними;
- правові положення про навколишнє середовище.

24. Цивільна оборона і мобілізація:

- положення у сфері оборони і цивільної оборони.

25. Голова секретарського відділу:

- теорія управління, організація роботи і організація послуг у сфері документації;
- адміністративні завдання;
- програмування.

26. Нагляд за підлітками, фізкультура і спорт:

- правові положення про державну опіку дітей і молоді;
- правові положення про фізичну культуру. Індивідуальна професійна компетентність як передумова для обіймання посад у окружних та районних органах.

ДОДАТОК 5

УНІВЕРСИТЕТИ І ОСВІТА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Університет	Відповідні програми			Частково відповідні
	Бакалаврські	Магістерські	Курси	
Коменіуський	12	4		кілька
Трнавський	2	2		3
Сільськогосподарський / (Нітра)		2		кілька
Економічний / (Братислава)	1		3	кілька
Матей-Бел / (Банска - Бистриця)	1	2	1	кілька
Технічний / (Кошице)	1	1		кілька
Педагогічний / (Нітра)	2	2		
Технічний / (Зволен)				2
Транспорту і зв'язку / (Жиліна)	1	3	1	1
ім. П. Шафарика / (Кошице)		3		
<i>Деякі магістерські програми продовжуються до докторського рівня</i>				

ДОДАТОК 6

ПІДГОТОВКА, ОРГАНІЗОВАНА ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНІ НАВЧАЛЬНІ ЗАКЛАДИ

Міністерство внутрішніх справ

*Полицейська академія Словацької Республіки (засно-
вана у 1992 р.)*

Зміст: Університетська освіта і наукові знання зі сфери послуг безпеки. ПА проводить програми з: дорожньо-транспортної поліції; форменої поліції; особистого захисту і захисту власності; прикордонної поліції; імміграційної поліції; карної поліції; цивільної оборони і протипожежної охорони та послуг громадянської безпеки зі спеціалізаціями; цивільної оборони; громадських послуг; протипожежної охорони.

Цільові групи: Лише певні кандидати мають право на вступ до ПА як відомчого навчального закладу Міністерства внутрішніх справ: кандидат повинен працювати у Міністерстві внутрішніх справ або у іншому органі безпеки; він повинен успішно закінчити середню школу, що підтверджено випускним іспитом, і також повинен закінчити спеціальну поліцейську школу; він повинен мати принаймні дворічний досвід роботи в поліцейських органах безпеки; він повинен успішно скласти вступний іспит, стан його здоров'я повинен відповідати вимогам, що висуваються до працівників поліції і органів безпеки. Вступний іспит складається з тесту на загальні знання, тесту на знання мови, психологічного тесту і екзаменування фізичного розвитку.

Форма підготовки: ПА проводить університетські заняття (бакалаврські), післядипломні заняття (магістерські) і додаткову освіту. Університетські заняття організуються як повна програма (магістри) або обширна частина університетської освіти (бакалаври). Вони проводяться як стаціонарна або заочна навчальна програма.

Інститут державного управління

Підготовка здійснюється у трьох напрямках:

1. Основані на акредитації Міністерства освіти курси для службовців державного управління і органів самоуправління. Відбір кандидатів здійснюється відповідно до їхнього соціального стану та згідно з послідовністю одержання їхніх анкет. Для певних посад ці курси є обов'язковими. Проводяться підсумкові іспити. Існують два типи таких курсів:

1.1 Дворічний курс з архівної справи:

Зміст: Вступ до архівної справи, історія управління, документаційні послуги, дані, аналіз і використання архівів, державна мова, законодавство у державному управлінні.

Цільові групи: Працівники державних окружних і обласних архівів.

Форма підготовки: Підвищення кваліфікації, 300 годин занять у восьмижневих модулях, з підсумковим іспитом. Цей обов'язковий курс підготовлений спільно з Міністерством внутрішніх справ.

1.2 Програмний курс "Основи контролю":

Зміст: Системи контролю: Закон про державний контроль; положення стосовно контролю; зовнішній і внутрішній контроль; державне управління і регіоналізм; торгове законодавство; підприємництво; податкова система; бюджетні постанови; правила ціноутворення; захист прав споживачів; правопорушення; контроль самоуправління; соціальне страхування; застосування контролю; співпраця з судами; психологічні аспекти контролю; культура усної і письмової мови.

Цільові групи: Працівники сфери контролю у центральному державному управлінні, службовці місцевого державного управління, інспектори міст і громад.

Форма підготовки: Підвищення кваліфікації, 83 години занять у двотижневих модулях. Урядова служба СР забезпечує проведення підготовки у співпраці з Верховним контрольним управлінням, Міністерством фінансів і Міні-

стерством внутрішніх справ. Курс обов'язковий для всіх цільових груп, проводяться підсумкові письмові і усні іспити. Плата за навчання становить 1200 словацьких крон (40 доларів США).

2. Спеціалізовані курси, по закінченню яких видається сертифікат; участь у них залежить від зацікавленості кандидата:

2.1 Методи і техніка контролю:

Зміст готується згідно з вимогами центральних органів державного управління і Міністерства фінансів.

Цільові групи: Службовці відділів контролю міністерств та інших центральних органів державного управління, службовці органів місцевого державного управління і самоуправління. Усі кандидати повинні пройти курс "Основи контролю".

Форма підготовки: Чотириденний курс, 29 годин занять, по закінченню яких видається сертифікат. Нагляд здійснюється Урядовою службою, Верховним контрольним управлінням, Міністерством фінансів і Міністерством внутрішніх справ. Плата за навчання становить 510 словацьких крон (17 доларів США).

2.2 Навчальні цикли з комунікативної оптимізації:

Зміст: Самоусвідомлення, техніки зосередження та розслаблення.

Цільові групи: Службовці окружних і обласних органів.

Форма підготовки: Шестиденна програма підвищення кваліфікації, 2 модулі, по закінченню видається сертифікат. Нагляд за нею здійснюється педагогічним факультетом Коменіуського університету, Центром педагогічних послуг.

3. Експертна підготовка і семінари, короткотривала підготовка без видачі сертифікату, оснований на міністерських вимогах і потребах потенційних кандидатів:

Зміст: Підготовлений і спеціалізований згідно з потребами різних галузей, беручи за основу правову систему для дипломатії-спілкування-переговорів і управління; кадровий маркетинг, практична діяльність і робота в різних галузях,

організація, людські ресурси, компетенції, облік і фінанси, тлумачення різних законів.

Цільові групи: Службовці окружних і обласних органів: керівники; відділи кадрів; бухгалтери; відділи з охорони архітектури і міської спадщини; відділи захисту прав споживачів; відділи соціальної роботи; соціальні працівники; дорожній відділ; архівні відділи; регіональний розвиток; державне планування; відділи обслуговування; господарські відділи; відділи зі зв'язків з муніципалітетами; юридичні відділи; відділи реєстрації та службовці органів самоуправління.

Форми підготовки: Короткотривалі курси підвищення кваліфікації, два або три дні, нагляд здійснюється різними міністерствами відповідно до теми підготовки. Ці курси пропонуються після консультацій з міністерствами або згідно з їхніми власними дослідженнями потреб.

Міністерство економіки

Інститут зовнішньої торгівлі (ІЗТ)

ІЗТ є напівбюджетною організацією, яка має двадцятирічний досвід у сфері підготовки. Зараз він пропонує:

Заочні заняття з міжнародного маркетингу:

Зміст: Фінансування експорту; облік і контроль; експортна економіка; стратегія міжнародного маркетингу; міжнародний маркетинг; міжнародне економічне право; організація експорту і техніка та фінанси; міжнародне матеріально-технічне забезпечення; керівництво міжнародним проектом.

Цільові групи: Службовці, які працюють за кордоном у міжнародних організаціях, дипломатичній службі у державному і приватному секторі.

Форма підготовки: Одинадцять незалежних модулів, учасники можуть відвідати увесь курс або його частину. За підтримки німецького уряду нагляд за підготовкою здійснює Академія експорту землі Баден-Вюртемберг у Ройтлінгені. По закінченню кожного модуля проводиться письмовий іспит і видається сертифікат. Успішна участь у багатьох модулях може означати підготовку для роботи у сфері міжнародної торгівлі.

Короткотривалі курси:

а) Дипломатичний протокол:

Цільові групи: Працівники дипломатичної служби, вищі керівники і спеціалісти з міністерств.

Форма підготовки: П'ятиденний курс, підготовлений спільно з приватною фірмою HOSTESSE INT у Братиславі; плата за навчання у розмірі 6600 словацьких крон (220 доларів США) покриває витрати на навчальні матеріали, житло і харчування.

б) Справа експортно-імпортової торгівлі:

Цільові групи: Службовці державних і приватних організацій міжнародної торгівлі, працівники експортно-імпортової сфери, банківські службовці.

Форма підготовки: Шестиденний курс, підготовлений спільно з викладачем Економічного університету; плата за навчання становить 6300 словацьких крон (210 доларів США).

в) Міжнародний маркетинг:

Цільові групи: Працівники відділів маркетингу, підприємці.

Форма підготовки: Триденний курс, підготовлений спільно з викладачем Економічного університету; плата за навчання становить 3300 словацьких крон (110 доларів США).

Інститут навчання вищого керівництва (державного підприємства ІМВ)

Цільові групи: Керівники державного і приватного сектора.

Форма підготовки: Короткотривалі курси, поділені на 4 секції: іноземні мови, ПК, менеджмент і малі та середні підприємства. Кандидати повинні оплатити вартість курсу. Деякі курси пов'язані з перебуванням за кордоном. ІМВ пропонує також консультативні і дорадчі послуги. Учасники одержують сертифікат.

Інститут професійної підготовки і перекваліфікації

Основними заходами є проведення спільно з Міністерством економіки низки семінарів, орієнтованих на сучасний менеджмент і підвищення кваліфікації кадрів. Учасники

підготовки у сфері сучасного менеджменту - старші робітники - здобудуть кваліфікаційний ступінь керівника нижчого рівня. Інші семінари розроблено у напрямі управління кадрами. Офіційний сертифікат не видається; за своє навчання учасники повинні заплатити 2093 словацькі крони (70 доларів США).

Міністерство фінансів

Цільові групи: Працівники Міністерства фінансів

Форма підготовки:

а) Внутрішня підготовка:

Міністерство фінансів пропонує 9 типів навчання:

- Адаптаційна підготовка і тести: обов'язковий вступний тест необхідно скласти упродовж перших трьох місяців роботи. У 1995 р. цей тест склали 112 нових службовців.
- Комп'ютерні курси (у 1995 р. 303 учасники відвідали 37 курсів);
- Післядипломні і довготривалі курси (математика і страхування, курс для працівників митниці - 5 учасників);
- Заочні заняття (міжнародний маркетинг, 21 день, 1 учасник);
- Короткотривалі курси (9 експертних курсів);
- Семінари (22 спеціалізовані семінари для 146 учасників);
- Конференції;
- Міністерські стипендії для дослідницької роботи. (Згідно з урядовою постановою № 506/1995 двадцять університетських випускників мають стипендії Міністерства фінансів для проведення дослідницької роботи). Систематично визначається розмір стипендій. Це визначення є основою договору і обіймання майбутніх посад у різних міністерських відділах.
- Експертна практика для студентів університетів і учнів середніх шкіл (студенти Академії торгівлі, факультету права Економічного університету і Академії Істropolitана здобувають досвід практичної роботи у Міністерстві фінансів).

б) Міжнародна підготовка:

- ОЕСР: багатосторонні центри споживачів у Відні, Будапешті, Копенгагені і Анкарі. Починаючи з 1993 р. 109

міністерських службовців взяли участь у різних семінарах, які відбулися у Відні і тривали упродовж 586 днів; в Анкарі - 2 службовці, 10 днів, 2 курси; у Будапешті - 118 службовців, 465 днів, різні семінари; у Копенгагені - 6 службовців, 60 днів; у Парижі - 23 службовці, 53 дні. В цілому ОЕСР підтримала проведення 51 курсу для 258 службовців з сфери Міністерства фінансів.

● Стипендії для дослідницької роботи і курси (підтримані британським Фондом ноу-хау, ОЕСР, МВФ, Європейським інститутом у Маастрихті, А.Д.Е.Т.Е.Ф. у Парижі, для 27 службовців).

Міністерство будівництва і громадських робіт

Інститут освіти і послуг реагує на потреби цього міністерства, здійснюючи свою підготовку через Відділення архітектури і регіонального розвитку, Відділення господарського керівництва, Відділення методів, технології, механізації і здійснення будівництва.

Цільові групи: Вищі керівники, керівники середньої ланки та інші службовці міністерства; спеціалісти з Центральної, Східної та Західної Європи, центрального державного управління, місцевого державного управління, органів самоуправління, банківські службовці, працівники компаній житлового будівництва, службовці аеропортів, спеціалісти з компаній соціального страхування, будівельних фірм, вище керівництво підприємств, службовці сфери торгівлі і маркетингу, секретарі.

Форма підготовки: Підвищення кваліфікації без попередньої підготовки і попередніх тестів. Підготовка використовується для атестацій на обіймання певних посад. Підготовка фінансується з державного бюджету (минулого року плата за підготовку становила 100 тис. словацьких крон, цього року - 900 тис. словацьких крон).

Відділення займаються проведенням симпозіумів, семінарів, довготривалих (двосеместрових) занять з сертифікацією, короткотривалих курсів. Інститут відповідає за атестацію кількох будівельних професій. Курси розподілено за цільови-

ми групами і відділення продовжують свою роботу згідно з результатами зворотного зв'язку.

Міністерство юстиції

Інститут подальшої освіти службовців у Тренчинсько-Теплицькому філіалі Міністерства юстиції

Зміст: У своєму відділенні Міністерство юстиції підготувало завершену навчальну систему, яка складається з 8 основних типів:

1. Кваліфікація, підготовка і навчання кандидатів на судові посади і молодших суддів;
2. Експертна підготовка судових засідателів;
3. Обіймання посади до виконання адміністративної і експертної діяльності;
4. Експертна підготовка для роботи на керівних посадах;
5. Поліпшення експертних можливостей для кваліфікованої роботи суддів та інших судових службовців;
6. Конференції, симпозиуми, семінари;
7. Підготовка штатних лекторів;
8. Мовна підготовка.

Цільові групи: Юристи, кандидати на судові посади, молодші судді, старші судді і судові засідателі, судові службовці.

Форма підготовки: Курси залежать від атестації і рангу слухачів. Окремо займаються вищі керівники, керівники середньої ланки і штат. Навчання вважається постійним, кваліфікаційні рівні визначаються згідно з законом. Відбір здійснюється через психологічні тести і тести на перевірку знань. Кваліфікаційна підготовка складається з двох основних частин: теоретичної і практичної. Підсумковий іспит охоплює як теоретичну, так і практичну частину. Навчання структуроване послідовно з найнижчої до найвищої посади, і на кожному рівні необхідно скласти іспит. Підготовка має внутрішню узгодженість і складається з трьох рівнів: адаптаційна підготовка; спеціалізована кваліфікаційна підготовка; посадова підготовка.

Підготовка може мати такі форми: довготривала (чотирирічна підготовка, організована у 3-8 тижневих модулях

на рік) і короткотривала (семінари, консультації, інформаційні дні, стипендії, підвищення кваліфікації, відпустка для навчання).

Міністерство сільського господарства

Агроінститут

Створений у 1995 р., інститут організував 103 заходи з підготовки для 4203 учасників. Плата за них покривається спонсорською організацією кожного учасника.

Цільові групи: Працівники державних і приватних організацій сфери сільського господарства і торгівлі овочами та фруктами.

Інститут підвищення кваліфікації працівників лісового і водного господарства

Цільові групи: Керівники і спеціалісти лісового і водного господарства. Було проведено 52 заходи з підготовки для 599 учасників.

Форма підготовки: Постійне навчання і кваліфікаційна атестація.

Міністерство сільського господарства бере участь у підготовці, яка організовується різними закладами. 107 працівників брали участь у 67 короткотривалих семінарах, 11 - у шести короткотривалих курсах (усі присвячувались переважно чином правовій системі, світовій економіці і зовнішній торгівлі), плюс участь у мовних і комп'ютерних курсах. Навчальні теми пропонуються головами міністерських відділів.

Усі інші міністерства дають іноземні стипендії на здійснення досліджень, проводять семінари, симпозиуми та спеціальні курси з актуальних проблем. Заходи частково підтримуються програмою допомоги PHARE країнам Центральної та Східної Європи.

ПІДГОТОВКА В СЛОВЕНІЇ
(на квітень 1996 р.)

1. Вступ

Словенія розташована у серці Центральної Європи між Альпами, Адріатичним морем, Динарським гірським хребтом і Угорською низиною. Територія країни - більше 20000 км², населення - 2 млн чол. Словенці становлять майже 90 відсотків населення. Крім того, у країні проживають угорська та італійська національні меншини, які мають особливі права, гарантовані конституцією. Вони також представлені у парламенті країни. Двома найбільшими містами є Любляна, столиця країни, і Марібор, у кожному є університет. Словенія щільно заселена - сто жителів на квадратний кілометр. Майже 3/4 населення проживають у 50 словенських містах. Понад 50 відсотків валового внутрішнього продукту (ВВП) створюється обробною промисловістю. Другою найсильнішою галуззю є торгівля, за якою йдуть будівельна промисловість, транспорт тощо, а також туризм, який складає 6 відсотків ВВП. Національний ВВП у 1995 р. становив 12,1 млрд доларів США на рік або 6050 доларів США на душу населення.

У вересні 1989 р. Національна Асамблея прийняла поправку до республіканської конституції, за якою Словенія здобула підвалини для побудови суверенної держави. У квітні 1990 р. було обрано першого президента республіки. Декларацію суверенітету Республіки Словенія було підтримано на плебісциті, проведеному 23 грудня 1990 р., коли понад 88 відсотків електорату проголосували за незалежність. Після запровадження низки заходів та з прийняттям 25 червня 1991 р. основної конституційної хартії про суверенітет і незалежність, Словенія стала незалежною де-юре. Нову Словенську конституцію було прийнято 23 грудня 1991 р., через рік після проведення плебісциту, який забезпечив законодавчий фундамент для нового політичного механізму, основної конституційної хартії і нової конституції.

Загальні характеристики словенської адміністративної системи

Головною рисою парламентської демократії у Словенії є Національна Асамблея, яка складається з 90 обраних

прямим голосуванням членів і виконує класичну роль парламенту, що видає закони, обирає голову уряду і призначає урядових міністрів. Крім Національної Асамблеї, частиною парламентської системи Словенії є також Державна Рада. Члени Ради і Асамблеї в обох випадках обираються прямим голосуванням, з дотриманням територіальних і корпоративних принципів. Державна Рада не має законодавчої функції, її єдиною юрисдикцією є право накладати вето на закон, попередньо прийнятий Національною Асамблеєю. Якщо цей закон знов буде схвалено більшістю депутатів, рішення є остаточним. Як Національна Асамблея, так і Державна Рада мають власні професійні служби, у яких зайнято 285 державних службовців.

Виконавчу владу представляють Президент і уряд республіки. Професійну службу Президента організовано у межах Служби Президента. Уряд республіки (кабінет) складається з Прем'єр-міністра і сімнадцяти міністрів, два з яких - міністри без портфеля. Уряд спирається на Службу прем'єр-міністра та інші професійні служби, у яких зайнято 932 державних службовці. Службу прем'єр-міністра та інші її професійні служби очолює Генеральний секретар уряду, єдиними винятками є Урядова служба з законодавства і Урядова служба з реформи місцевого самоуправління, обидві очолюються міністрами без портфеля.

Повноту адміністративної функції здійснюють п'ятнадцять міністерств, сформовані на принципі юрисдикції. Положення конституції передбачає, що всі функції управління виконуються міністерствами, тому поза міністерствами немає спеціальних органів, які належать до класичних органів державного управління. В усіх п'ятнадцяти міністерствах працює 22566 державних службовців (див. табл. 1).

Місцева функція державного управління здійснюється органами місцевого самоврядування. Словенія поділена на 58 основних адміністративних одиниць, у яких працюють державні службовці. Okремо від органів місцевого самоврядування місцеві функції державного управління організовані

також через спеціальні відділення різних міністерств, які охоплюють сфери інспектування, геодезії і державної оборони.

Таблиця 1

Міністерство	Кількість державних службовців у 1995 р.
Міністерство праці, сім'ї і соціальних справ	188
Міністерство економічних зв'язків і розвитку	343
Міністерство фінансів	4104
Міністерство економіки	152
Міністерство сільського і лісового господарства та продовольства	318
Міністерство культури	146
Міністерство внутрішніх справ	8192
Міністерство оборони	5692
Міністерство космосу і навколишнього середовища	1229
Міністерство юстиції	98
Міністерство транспорту і зв'язку	339
Міністерство освіти і спорту	15
Міністерство охорони здоров'я	197
Міністерство науки і технології	21
Міністерство закордонних справ	302

Після реформи місцевого самоуправління з'явилося 147 нових громад, більшість з яких досить невеликі за розміром і кількістю населення. Позаяк уся система місцевого самоуправління є досить динамічною, ми можемо визначити лише середню кількість теперішніх працівників професійних

служб, яка становить 2654 чол. і має помітну тенденцію зростання.

Адміністративна система і державні службовці

У державному управлінні ще не створено всебічну систему державних службовців, однак її проект перебуває на стадії підготовки. Її відсутність пояснюється багатьма причинами. У різних європейських системах власне поняття державного службовця не є однаковим. Питання про те, яку групу працівників державної служби класифікувати як державних службовців, вирішується згідно з власною традицією і культурою кожної країни, що спричиняє появу низки класифікацій і визначень терміну “державний службовець”. Вони різні, починаючи від розгляду лише певних категорій працівників державного управління (у його вузькому значенні) як державних службовців до включення у це поняття оперативних працівників зі сфери громадських послуг.

На початку двадцятих років цього століття Словенія все ще була частиною Австро-Угорської імперії і мала безпосередню частину її системи державної служби, та зараз причетна до спадщини центральноєвропейської традиції, чією теперішньою класичною моделлю є Австрійська Республіка. Її приклад наслідувався також у деяких інших сферах королівством Югославія, отже період до Другої світової війни можна розглядати як продовження австрійського регулювання цієї системи. Після війни цю сферу почала регулювати Югославія. 25 грудня 1957 р. було прийнято Федеральний закон про державних службовців, який всебічно регулював систему державних службовців. Він створив систему класифікації державних службовців та їхнього підвищення, підготовки і заробітної платні. Він також регламентував початок і завершення діяльності та основні права і обов'язки. Цей закон дуже широко визначав поняття “державний службовець”, воно включало в себе усіх працівників державних органів, освітніх, наукових і культурних закладів, медичних установ, установ соціального забезпечення і соціального страхування та інших організацій, які надавали громадські послуги відповідно до

положень закону. Таким чином, використовувалось дуже широке визначення поняття “державний службовець”, яке включало у себе практично всіх працівників державного сектора.

З початком соціалістичного самоуправління почало також змінюватись становище державних службовців. Основною ідеєю цієї політичної системи було зрівняти становище всіх службовців і зробити його однорідним у межах так званого працівника усупільненої праці. Таким чином, працівники економічної сфери і ті, хто були зайняті у державному управлінні, мали рівний статус. Цікаво зазначити, що стосовно прав на зайнятість усі працівники мали найвищий рівень захисту, який належав державним службовцям. Фабричного робітника або працівника державного управління могли звільнити лише внаслідок дуже серйозного карного злочину, порушення громадського порядку або некомпетентності.

Такою була ситуація у 1990 р., коли Словенія обрала шлях незалежності. Одним з перших заходів, вжитих новим урядом, було зменшення прав працівників через необхідність реструктуризації більшої частини економіки, і безробіття було неминучим наслідком цього процесу. Таким чином, було прийнято спеціальне економічне законодавство, яке запровадило сучасне трудове право разом з безробіттям і захистом.

У державному управлінні це завдання було до деякої міри важчим. Спочатку була поставлена мета відразу запровадити цілісну систему державних службовців, але досягти цього за короткий проміжок часу було неможливо. Тому уряд прийняв рішення регламентувати (до запровадження належної системи) лише найважливіші питання. У результаті 20 квітня 1990 р. було прийнято Закон про працівників державних органів.

Назва цього закону засвідчує, що поняття “державний службовець” стосується зараз лише працівників державного управління у його вузькому значенні, а отже лише до тих осіб, які працюють у зазначених вище органах і організаціях. Більше того, ця назва також означає, що закон ще не за-

провадив поняття державного службовця, і обмежує себе до поняття “працівника державного управління”. Він також регулює певні питання, пов’язані з їхнім статусом, наприклад: питання прийняття на роботу в державному управлінні, частину системи класифікації, основу системи оплати праці, дисциплінарну відповідальність і питання відпусток та інших випадків відсутності на роботі. Дещо детальніша шкала окремих категорій працівників державного управління, основної вартості роботи та виконання основної системи оплати визначені у Законі про ставки заробітної платні у державних установах, державних органах і органах місцевих громад.

Працівники органів державного управління поділяються на дві великі групи. Перша група складається з урядовців, тобто працівників державного управління, чия робота походить від їхньої політичної діяльності. Уся ця група представляє політичний рівень працівників державного управління. Друга група складається з державних службовців, тобто осіб, чия оплачувана робота у сфері управління є їхнім основним заняттям і джерелом засобів для існування.

Перша група включає у себе 90 делегатів Національної Асамблеї, які там працюють. До неї входять прем’єр-міністр і міністри (17). Наступна категорія включає державних секретарів, які в цілому відповідають за окремі важливі юрисдикції у межах міністерств. І, нарешті, у структурі окремих міністерств працюють керівники організацій (54), які здійснюють над ними керівництво. Вони призначаються урядом за пропозицією відповідного міністра і пов’язані з його професійною долею. Якщо, наприклад, міністр іде у відставку, усі державні секретарі і керівники організацій структури відповідного міністерства повинні подати заяви про свою відставку.

Друга група також поділяється на дві основні категорії: працівники, призначені урядом за пропозицією міністра, і ті, хто укладають договори найму. Вищий ступінь першої категорії представлений генеральними секретарями міністерств (9) і державними заступниками міністрів (43). Перші допомагають

міністру керувати міністерством, другі, як правило, очолюють окремі відділи. Крім цих двох категорій за пропозицією міністра уряд призначає також радників уряду (277), заступників секретарів (62) і радників міністра (598). Ці три категорії виконують у міністерствах найбільш кваліфіковану роботу.

На вищому щаблі другої групи перебувають незалежні радники, за ними йдуть старші радники, республіканські інспектори і радники. Для обіймання усіх цих посад вимагається професійна освіта вищого рівня і досвід роботи від двох до п'яти років; такі державні службовці, як конторські працівники, експертні співробітники та інспектори повинні мати вищий рівень професійної освіти та досвід роботи до трьох років; інші посади, такі як адміністративні службовці, фінансові службовці, співробітники можуть бути зайняті тими особами, які мають середню шкільну освіту і досвід роботи до двох років.

Аналізуючи минуле і оцінюючи роль управління, неможливо очікувати, що відразу буде встановлено цілісну систему навчання зі сфери управління, включаючи підвищення кваліфікації. Працівники одержували свої базові знання переважно з післядипломних навчальних програм, але лише деякі програми зосереджувались на *знаннях у сфері управління*; винятком є вища управлінська освіта. Навчальні заклади після-дипломної освіти організовували професійну підготовку у формі курсів підвищення кваліфікації або професійних зборів. Дійсно, деякі міністерства (Міністерство юстиції, Міністерство оборони) розробили програми функціональної підготовки для осіб окремих сфер діяльності, але витoki всебічної навчальної системи можна знайти лише у Міністерстві внутрішніх справ.

2. Цілі підготовки

Упродовж останніх шести років зміни у сфері державного управління стосувалися скоріше розробки ефективних

адміністративних структур, ніж створення належної системи навчання і підготовки. До деякої міри це наслідок того, що досі не прийнято правил і положень стосовно зайнятості у державному управлінні, або не визначено роль (права і обов'язки службовців) і важливість підготовки у цій системі. Тим часом змінилась уся система державної освіти. Так, у 1993 р. парламентом було прийнято новий Закон про університети, а в 1996 р. - нові закони про систему освіти, такі як Закон про організацію і фінансування освіти, Закон про початкову школу, Закон про загальноосвітні школи, Закон про професійно-технічне і професійне навчання та Закон про навчання дорослих. Разом вони складають комплекс законів, який сприяє появі нового підґрунтя належної і продуктивної функціональної підготовки.

Відсутність законодавчих заходів щодо професійної підготовки не обов'язково означає, що цим питанням не надається уваги. Навпаки, навчальні заклади середньої освіти і системи підвищення кваліфікації деяких органів (міністерств) взяли на себе головну роль у визначенні цих проблем. Вони організували велику кількість як професійних, так і наукових семінарів, орієнтованих на питання сучасної організації і корегування програм. З цієї теми найбільш важливою була відома дослідницька зустріч, у якій брали участь навіть міжнародні учасники, і яка була організована Вищою школою державного управління та Інститутом державного управління.

Окремі дослідження вказують на те, що сьогодні існує відносно розповсюджена система післядипломної освіти, тоді як у порівнянні з нею курси професійного удосконалення не користуються такою увагою. Дані свідчать про те, що велика кількість організацій не мають середньо- чи довгострокових планів для підвищення кваліфікації, принаймні планів, що визначають суттєві питання розвитку: професійні профілі працівників, які будуть проходити підготовку; як працівники можуть здобути відповідні знання і підготовку; як заохотити працівників до підвищення кваліфікації; які заклади залучити до навчальних процесів тощо.

При плануванні подальшого розвитку необхідно подолати ці недоліки і встановити певні принципи сучасної системи:

- Знання є національним пріоритетом, освіта є внеском у подальший розвиток.

- Організації можуть задовольнити свої навчальні потреби через власну систему, яку необхідно включити у державну систему освіти, тому що лише вона забезпечує відповідний рівень, запобігає замкнутості і забезпечує горизонтальну та вертикальну гнучкість.

- Вихідним пунктом для формулювання стратегії підготовки і планування в організаціях повинен бути повністю визначений план роботи з кадрами (профілі і підготовка).

- Необхідно виконати основні умови реалізації планів підготовки: нормативне визначення підготовки; механізми стимулювання до набуття нових знань; стандарти підготовки і матеріальні умови.

- Підготовка є постійною, систематичною діяльністю, яку не треба обмежувати розвитком окремих тенденцій або рівнів, чи до певних типів робіт. Різні робочі процеси потребують цілого ряду програм.

Оскільки розглядаються всі заходи у сфері управління, дотримання цих принципів означає: створення системи постійного навчання і підготовки для державного управління; поліпшення якості підготовки і пристосування її до соціальних, економічних і адміністративних умов, збільшення кількості міжпредметних і надпредметних курсів з управлінських наук; включення деякого адміністративного та організаційного змісту програм для державного управління до інших програм (технічних і соціологічних досліджень тощо). Однак створення всебічного навчального закладу для словенської адміністрації і спеціалізованих центрів для функціональної підготовки має бути довгостроковою метою. Короткострокові цілі включають здобуття нових знань, необхідні сучасні процеси інформаційної технології, іноземні мови і курси професійного удосконалення для кадрів вищого керівництва.

Порівняно з минулим збільшився обсяг функціональної підготовки на усіх рівнях. Нові випускні і післядипломні програми, які були створені, включають у себе заняття за спеціальністю магістра економіки управління, які пропонуються низкою незалежних навчальних закладів, і зокрема навчальними центрами деяких міністерств (Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ), та новим Центром підготовки, створеним у 1990 р. у Міністерстві юстиції для державної адміністрації. Внаслідок реорганізації його пізніше було приєднано до системи підготовки Міністерства внутрішніх справ.

Ми маємо підкреслити, що співробітництво з міжнародними установами і навчальними організаціями як у межах міжнародної технічної допомоги, так і на основі двосторонніх договорів і угод, стало останнім часом значно інтенсивнішим. У цьому контексті слід згадати дворічний словенсько-швейцарський проект модернізації державного управління (проект MASTER), який водночас є першим кроком до створення Академії державного управління.

3. Правові рамки

Основа для нового правового регулювання адміністративної системи міститься у численних правових документах: Законі про уряд республіки (прийнятому в 1993 р.), який визначає його функції і структуру, так само як його стосунки з Національною Асамблеєю і урядовими службами; Законі про управління (прийнятому у 1994 р.), який визначає основні вихідні пункти правового регулювання органів державного управління та їхніх функцій, організації і керівництва міністерств, територіальної організації і функціонування державного управління, стосунків міністерств з урядом і з органами місцевого самоврядування, взаємозв'язки і здійснення інспекцій та нагляду. Закон про місцеве самоуправління (прийнятий у 1994 р.) разом з попередніми законами являє собою правову основу для створення місцевого самоуправ-

ління і реорганізації державного управління. Закон про організацію і сфери діяльності міністерств (прийнятий у 1994 р.) визначає структуру і діапазон обов'язків і функцій міністерств. Статус службовців державного управління визначено у Законі про службовців державних органів, у той час як Закон про ставки заробітної платні у державних установах, державних органах і органах місцевих громад дає більш детальну шкалу окремих категорій службовців державного управління і визначає базову вартість їхньої роботи.

Правова основа державного управління далеко не повна. Основним завданням на майбутнє є визначення всієї системи державних службовців. Необхідно також визначити систему професійної підготовки у державному управлінні і для нього; у деяких секторах вона ще ґрунтується на законодавстві, прийнятому до здобуття незалежності.

Так, наприклад, Закон про вступні курси, курси удосконалення й іспити на перевірку вмінь у державному управлінні і управлінні системою юстиції (прийнятий у 1985 р.) визначає обов'язок службовців здобути належну підготовку на початку їхньої роботи. Визначається також програма іспитів на перевірку вмінь та перевірка професійних здібностей до прийняття рішень у адміністративних процедурах.

Тривалість курсів для вступу на посаду різниться залежно від ступеня освіти (шість місяців для середньої освіти, 12 місяців для післядипломної освіти). Керівник відповідного органу відповідає за організацію і виконання програми підготовки до вступу на посаду. Кожен кандидат на посаду, який прийшов підготовку у державному управлінні, повинен скласти іспит на перевірку вмінь, так само як і інші службовці, для яких це передбачено спеціальними положеннями. Іспит на перевірку вмінь поділено на загальну і спеціальну частину. Програма загальної частини іспиту однакова для всіх кандидатів з рівною освітою, у той час як спеціальна частина різниться згідно зі сферою роботи кандидата.

Хоча новий Закон про працівників державних органів стосується професійної підготовки, ще не прийнято спеціального

закону, який би регулював цю галузь. Трохи більш детальна шкала категорій службовців державного управління, базова вартість їхньої роботи з урахуванням рівня освіти визначені у Законі про ставки заробітної платні у державних установах, державних органах і органах місцевих громад. Закон передбачає також підвищення по службі, яке, як правило, надається кожні три роки, якщо задоволені певні умови: додаткові функціональні знання, підготовка до різних типів зайнятості, ефективність роботи, творчість тощо.

Права і обов'язки службовця та роботодавця визначаються також у колективному договорі у державному секторі (прийнятий у 1991 р.). Якщо службовець займає посаду, для якої необхідна середня освіта, він має право на проходження професійної підготовки упродовж принаймні п'яти днів на рік. Організація повинна покривати витрати на підготовку. На противагу цьому, службовець зобов'язаний пройти підготовку, якщо цього вимагає державна установа. Отже, підготовка розглядається як звичайний робочий час, з тими ж правами службовця. У заочному навчанні (заняття для працюючих осіб) права і обов'язки службовця визначаються у договорі про навчання.

4. Фінансування

Для підготовки і професійних курсів працівників, зайнятих у державному управлінні, фінансування є одним з найважливіших або навіть вирішальних факторів. Якщо робочі умови вимагають професійної підготовки, тоді витрати повинні покриватись відповідною установою (міністерством). Фінансування тих форм підготовки, які регулюються законом (іспит на перевірку вмінь, іспити на курсах професійного удосконалення для прийняття рішень у адміністративних процедурах), повинно бути частиною державних витрат (бюджету). Більше того, уся необхідна для підготовки в державному секторі інфраструктура повинна фінансуватись із державного бюджету.

Конкретна сума коштів для навчальних потреб органів державного управління невідома, оскільки вона не визначена в державному бюджеті. Кожне міністерство одержує свій бюджет (згідно з фінансовим планом); фонди на підготовку і навчання штату витрачаються за внутрішнім рішенням. У межах своїх бюджетних надходжень деякі міністерства асигнують певну суму для підготовки, але часто вона стосується лише вартості матеріалів.

Учасники повинні платити за підготовку і професійні курси, організовані зовнішніми закладами (факультетами, приватними організаціями), тоді як програми і семінари, організовані навчальними центрами деяких міністерств, безкоштовні.

Необхідно підкреслити, що організації (міністерства) під-готовлені покривати витрати на здобуття належної освіти (вищого ступеня) у різних факультетах або інших навчальних закладах. Сума цього внеску різниться залежно від кількох факторів, головний з яких - необхідність у набутті нових знань.

Останнім часом зросла міжнародна підтримка фінансування підготовки службовців державного управління. Велика кількість зарубіжних установ і країн залучена до організації і розробки програм підготовки. Статистика 1995 р. свідчить, що Словенія співпрацювала з шістьма державами через різні форми міжнародної технічної допомоги. Більше того, велика підтримка була надана такими міжнародними організаціями, як Європейський Союз і ОЕСР (PHARE, SIGMA) та Швейцарською Конфедерацією у рамках проекту MASTER.

5. Навчальні заклади і правовий статус

Освітній і культурний рівень населення є вирішальним елементом розвитку суспільства. Високий рівень освіти дає можливість динамічно реагувати на зміни і формулювати стратегію, яка дозволяє суспільству утвердитись у більш широкому середовищі. Ось чому навчання є комплексною проблемою, яка вимагає не лише залучення певної кількості людей до

різних програм післядипломної освіти, але й розробки стратегії підготовки, спрямованої на професійні знання, передові уміння і мотивацію найманих осіб.

З огляду на всі ці проблеми, якість і успішність роботи залежить не лише від рівня освіти працівників, але й від подальшої професійної підготовки. Отже, крім навчальних програм різних закладів повинна існувати також система підвищення кваліфікації. На жаль, статистика свідчить про те, що останнім часом Словенія приділяє менше уваги формам підвищення кваліфікації (у системі в цілому та в окремій галузі державного управління), ніж програмам випускної і післядипломної освіти.

Для представлення і порівняння необхідно зазначити загальні характеристики словенської системи освіти. Державна освітня система має кілька рівнів, включаючи восьмирічну початкову школу, чотири роки середньої школи, два роки навчання у коледжі, три- або чотирирічну вищу професійну освіту і чотири або п'ять років факультетської освіти. Початкова шкільна освіта має єдину програму; середня освіта поділена на професійні, технічні і загальноосвітні школи; вища і повна середня освіта забезпечується спеціалізованими професійними навчальними закладами, у той час як факультетська освіта пропонується у різних наукових сферах. На всіх освітніх рівнях можна вступити до навчальних процесів на стаціонарній / денній основі (учні, студенти) або на заочній / вечірній основі (заклади повної середньої освіти і програми середньої школи для дорослих).

У різних програмах на всіх рівнях освіти залучено більше 360 тис. учнів і студентів (1995 р.): 214832 учні початкових шкіл, 104609 учнів середніх шкіл і 43249 студентів вищих навчальних закладів (див. табл. 2).

Крім того, громадяни країни можуть навчатись також в інститутах освіти дорослих, які організовують окремі семінари і пропонують загальну, професійну і професійно-технічну програми. 50488 учасників відвідали 3164 семінари і курси, з яких 27053 брали участь у загальноосвітніх програмах і 23395 - у професійних. 7240 осіб було залучено до програм здобуття освіти (1995 р.).

Таблиця 2

Навчальні заклади	Усього	Постійне навчання. Учні та студенти		Заочне навчання. Дорослі студенти	
<i>Початкові школи</i>	219216	217431	—	1785	—
<i>Середні школи</i>	102991	95621	—	7370	—
<i>Університети</i>	40239	—	32728	—	7511
<i>Люблянський університет:</i>	28522	—	24183	—	4339
Коледжі	1724	—	630	—	1094
Вищі професійні школи	2059	—	1400	—	659
Факультети	24261	—	21675	—	2586
Академії мистецтв	478	—	478	—	—
<i>Маріборський університет:</i>	11717	—	8545	—	3172
Коледжі	97	—	94	—	3
Вищі професійні школи	339	—	331	—	8
Факультети	11281	—	8120	—	3161

Крім випускної освіти, яка пропонується окремими навчальними закладами та інститутами освіти для дорослих, упродовж останніх років значно зросли обсяги професійної і робочої підготовки, що здійснюється підприємствами та іншими організаціями (див. табл. 3).

Таблиця 3

Навчання осіб, які мають оплачувану роботу на підприємствах та в інших організаціях (1995 р.)

	Робоча підготовка	Подальша професійна підготовка - офіційно		Перепідготовка за кордоном
Учасники	90033	219181	2890	1915
Учасники на 1000 осіб, що мають оплачувану роботу	137	328	4	3

Загальні характеристики системи освіти впливають на сферу державного управління. Зі зростанням частки усього працюючого населення з високим рівнем освітньої і професійної підготовки, так само, якщо не більше, зростає ця частка серед службовців системи управління. Існують певні відхилення від цих загальних показників, які очевидні головним чином на рівні навчання, кваліфікованості і поширення функціональної підготовки (див. табл. 4).

Таблиця 4

Рівень професійних знань осіб, які мають оплачувану роботу в державному управлінні (1995 р.)

Установи	Усього	Університетський ступінь	Неуніверситетський ступінь	Середня школа	Професійний ступінь
Міністерства і урядові органи	23498	5178	3497	11890	2924
Органи місцевого самоврядування	2921	477	784	1239	383
Парламентські органи	285	84	19	108	74

Таблиця 5

Рівень освітньої підготовки, необхідний для обіймання посад особами, які мають оплачувану роботу на підприємствах та в інших організаціях (1995 р.)

Структура (%) ступінь	Університетський ступінь	Неуніверситетський	Середня школа робітники	Кваліфіковані	Нижчий ступінь
Усього	7,5	9,1	21,1	50,4	11,9
Державне управління	21,5	16,2	49,5	7,3	5,7

Ця пропорція характерна протягом кількох років. Крім випускної освіти, поступово змінюється організація і кількість учасників програм з професійних знань і підготовки.

Ще не засновано центрального державного навчального закладу (академії, інституту), який би організовував і про-

водив програми функціональної підготовки для службовців державного управління на зразок країн Західної Європи. Однак це не означає, що службовці державного управління не отримують належної підготовки, а лише свідчить, що організація підготовки базується головним чином на вищих навчальних закладах і системах підготовки деяких державних органів (міністерств). До того ж, переважна кількість осіб, зайнятих в управлінні, крім усіх тих, хто має середню і вищу освіту, закінчили свою підготовку на так званих факультетах суспільних наук.

Функціонують такі факультети, вищі професійні школи, коледжі і курси:

Факультет права (Любляна):

Державне управління, кримінальне право, економічне право, зовнішня торгівля, міжнародне право.

Факультет суспільних наук:

Соціологія: кафедри теоретичної соціології, управління кадрами і соціального управління, інформаційної технології і методології; політологія: кафедри теоретичної політології, аналізу політики і державного управління, міжнародних відносин, науки оборони, комунікацій, науки у сфері культури.

Факультет економіки:

Включає у себе кафедри економічної теорії, фінансів, менеджменту, підприємництва, організації, світової економіки, маркетингу, бухгалтерського обліку, інформаційної технології, математики і операційного дослідження, статистики.

Вища школа державного управління:

Державне управління, економіка управління, адміністративна інформаційна технологія.

Вища школа внутрішніх справ:

Громадська безпека, державна безпека, криміналістика і кримінологія, захист особистості, державне управління.

Факультет права (Марібор):

Має кафедри державного управління, економічних наук, трудового права, основного закону та інших наук, міжнародного права і відносин.

Факультет організаційних наук:

Кафедри інформаційної технології, організації, методології, персоналу, виробництва.

Факультет економіки і бізнесу:

Кафедри економіки, економічної політики, фінансів, економічного права, кількісних економічних досліджень, організації та інформаційної технології, політичної економії, маркетингу, міжнародної фінансової біржі.

Усі факультети пропонують також післядипломні і спеціалізовані заняття, так само як спеціалізовані магістерські і докторські програми. Більшість організовує заняття для працюючих осіб, для наукових і професійних зборів, часто з закордонними учасниками. До меншої міри вони пропонують програми для здобуття професійних знань; деякі викладачі беруть участь у програмах, організованих окремими державними органами.

Як правило, організація професійної підготовки і курсів удосконалення у державному управлінні відбувається у відповідних органах окремих міністерств, професійних служб і адміністративних одиниць (управлінні, відділі, службі) з кадрових питань і підготовки. Лише Міністерство внутрішніх справ і Міністерство оборони встановили всебічну систему підготовки, у межах якої державним службовцям пропонувалась професійна підготовка. У минулому Міністерство юстиції мало власну систему, однак у результаті реорганізації її було об'єднано з системою підготовки Міністерства внутрішніх справ.

Організація навчальних систем різна, як і структура програм, що пропонуються незалежно або спільно з іншими навчальними закладами. Базова структура включає в себе наступні програми для:

- Досягнення професійної підготовленості або середніх і повних середніх програм.
- Базового навчання для початку роботи в конкретних галузях, у цьому контексті також для складання іспиту на перевірку вмінь.

- Удосконалення (підвищеного типу, спеціалізованого) для виконання конкретних завдань.
- Управлінського штату і керівників в окремих сферах роботи.
- Вивчення іноземних мов початківцями та особами з більш високим рівнем знань.
- Інформаційної технології.

У минулому році у системі підготовки Міністерства внутрішніх справ, яке відповідає за державне управління, до різних форм навчання і професійної підготовки було залучено більше 8 тис. службовців, з яких більше 900 чол. - до випускних програм (середніх і повних середніх); 650 чол. - до програм базової підготовки; 1900 чол. - до спеціальних курсів; 480 чол. - до програм підготовки управлінського штату, керівників та для інших органів; і близько 1500 чол. - до понад 170 семінарів. Крім того, зайняті у міністерстві особи (700 чол.) брали також участь у підготовці, організованій іншими навчальними закладами, та в 161 семінарі різної форми, курсах і зборах (447 зайнятих осіб), включаючи деякі закордонні (див. табл. 6).

Таблиця 6

**Міністерство внутрішніх справ - підготовка,
проведена у 1995 р.**

	Курси, класи	Кількість учасників
1	2	3
<i>1. Поліцейська середня школа</i> (4-річна програма)	18	551
<i>2. Вища школа внутрішніх справ</i> (3-річна програма), курси: Громадська безпека, кримінальне розслідування, державна безпека, приватне розслідування; Державне управління.	5	343

Закінчення таблиці 6

1	2	3
3. Відділ навчання і підготовки, основні програми:		
Поліцейські чиновники, карне розслідування;	10	265
Державне управління; Спеціальні курси для стажистів,	76	1900
транспорт, зловживання наркотиками, майновий злочин, робота з неповнолітніми;		
Підготовка управлінського штату;	15	330
Підготовка керівників;	10	150
Підготовка для інших органів.	17	389
4. Навчальний центр військової служби	3	385
5. Центр (підготовки) державного управління, програми:	172	3613
Курси професійного удосконалення для управлінського штату і керівників;	9	182
Курси удосконалення для роботи в адміністративних органах;	17	693
Вступні курси, стажування та іспити на перевірку вмінь;	10	792
Семінари для окремих державних органів;	33	967
Курси іноземної мови.	103	979

У 1995 р. в межах навчального центру державного управління у навчальних заходах брали участь понад 3600 службовців органів державного управління.

Програми Міністерства оборони поділено подібним чином на базові вступні програми, які проходять в окремих навчальних закладах, спеціалізовані програми і програми підготовки у різних професійних сферах. Так, у 1995 р. 360 службовців було залучено до базових програм (довготривалих) і 5941 чол. брали участь у різних формах професійної

підготовки (курси з інформаційної технології, курси іноземних мов, професійні семінари тощо). Крім того, Навчальний центр захисту і порятунку організував різні семінари для підприємств та інших організацій, до участі в яких було залучено більше 4700 чол. У рамках міжнародного співробітництва (IMET, "Mill to Mill") та двосторонніх угод Міністерство оборони організувало також професійну і мовну підготовку за кордоном (див. табл. 7).

Таблиця 7

**Міністерство оборони - підготовка,
проведена у 1995 р.**

	Курси, класи	Кількість учасників
1	2	3
<i>1. Центр військових шкіл:</i>		
Школа підготовки офіцерів;	4	102
Школа сержантського складу;	2	102
Штабна / школа командування - семінари для командирів військових підрозділів.	3	87
<i>2. Центр підготовки з оборони:</i>		
Цивільна оборона;	6	206
Телекомунікації;	6	90
Інформатика.	271	2991
<i>3. Навчальний центр захисту і порятунку:</i>		
Підготовка підрозділів і служб цивільної оборони;	17	268
Курси пожежників;	4	90
Інформатика;	12	231
Бойові дії;	12	185
Інші професійні курси і підготовки;	30	1276

Закінчення таблиці 7

1	2	3
Програми підготовки для інших організацій.		4787
<i>4. Організація і управління кадрів:</i>		
<i>Поділ підготовки:</i>		
Іноземні мови;	21	255
Підготовка за кордоном.		38

У 1995 р. в межах Міністерства фінансів, третього з найбільших за кількістю службовців сектора державного управління, було організовано 195 різних семінарів, зборів і програм підготовки, до яких було залучено 4180 службовців. Виконуючи свою довгострокову мету, стратегію подальшої підготовки своїх службовців, міністерство розробляє проект (спільно з французькою організацією *Sofreco*) створення власного навчального центру (див. табл. 8).

Таблиця 8

Міністерство фінансів - підготовка, проведена у 1995 р.

	Курси	Учасники
Техніка безпеки на робочому місці, техніка пожежної безпеки	71	1395
Іспит для співробітників митниці	3	95
Нове митне законодавство	75	1955
Бухгалтерський облік	4	81
Контроль переходу кордону	12	405
Програма PHARE	29	240

Майже всі інші державні органи планують, але рідко організовують внутрішню професійну підготовку. Натомість вони регулярно направляють своїх службовців для проходження навчальних програм університетів та інших закладів.

Переважно це програми для вступу на роботу, підготовки до іспитів на перевірку вмінь, спеціалізовані програми для різних сфер роботи, для управлінського штату і керівників. Усі приділяють особливу увагу запровадженню нової інформаційної технології, програмного забезпечення і курсам іноземної мови.

Єдиним навчальним закладом, який прямо займається підвищенням професійної кваліфікації службовців державного управління, є Вища школа державного управління. Окрім дипломних програм, вона орієнтована на широкий спектр питань, включаючи сфери управління державними органами і державне управління, місцеве самоуправління, менеджмент у державному секторі, адміністративну діяльність тощо (див. табл. 9).

Таблиця 9

Вища школа державного управління - підготовка, проведена у 1995 р.

Навчальні програми	Курси	Учасники
Підготовка до іспитів на перевірку вмінь	1	45
Правове регулювання державного управління	6	400
Місьцеве самоуправління	1	100
Менеджмент у державному секторі	1	16
Прийняття рішень з адміністративних питань	12	415
Інформатизація державного управління	6	145
Комунікативні зв'язки у державному управлінні	8	120
Фінансування державного сектора	1	14
Усього	36	1255

У порівнянні з цим усі інші факультети орієнтовані головним чином на підготовку професійних або радше науко-

вих зборів з різних тем. Так, щороку відбуваються семінари і збори юристів, соціологів, політологів, економістів і організаторів роботи, які пропонуються факультетом суспільних наук, факультетом економіки, факультетом організаційних наук або факультетом права, і в межах його структури переважно Інститутом державного управління, який організував низку відомих дослідницьких зустрічей з закордонними учасниками.

Практично неможливо навести статистичні дані щодо кількості та обсягу всіх курсів професійного удосконалення і підготовки, проведених окремими школами, приватними навчальними закладами і навчальними центрами державних органів без детального аналізу всіх форм. Немає ніяких сумнівів стосовно того, що обсяг професійної підготовки у сфері державного управління більший, ніж серед працюючого населення в цілому, і це стосується як кількості учасників, так і часу, присвяченого навчанню. На підставі окремих статистичних показників можна припустити, що в середньому кожний службовець державного управління присвячує підготовці принаймні один робочий тиждень на рік (40 робочих годин).

Статистичний огляд дає досить схематичне уявлення про участь державних службовців у професійній підготовці за кордоном, особливо у програмах, пов'язаних з розробкою стратегії перед вступом до Європейського Союзу. У межах діяльності робочих органів ЄС та інших організацій і програм (PHARE, SIGMA, ОЕСР, Фонд ноу-хау) проводяться численні збори і семінари. Проте вони орієнтовані переважно на керівників державних організацій або на спеціалістів з різних галузей, які співпрацюють у розробці цієї стратегії.

Дуже мало навчальних програм освітніх закладів для службовців державного управління займаються безпосередньо проблемою вступу до Європейського Союзу, його організації і функціонування. Це не означає, що такі програми непотрібні, навпаки, на цьому питанні робиться окремий наголос у межах проекту структурної і функціональної адап-

тації словенської адміністративної системи. У цьому контексті Словенія, разом з міжнародними організаціями, вже започаткувала проекти, орієнтовані на підвищення професійного рівня і кваліфікації службовців державного управління.

Так, за сприяння факультету суспільних наук та у співпраці з Міністерством закордонних справ у цьому році було відкрито так звану Дипломатичну академію.

Відповідно до угоди між австрійською Академією федерального управління (*Verwaltungsakademie des Bundes*) і Вищою школою державного управління у цьому році почала діяти програма підготовки з управління людськими ресурсами за участю службовців державних органів (міністерств) та їхніх навчальних закладів.

Більшим за обсягом і більш актуальним за змістом є дворічний словенсько-швейцарський проект модернізації державного управління, який здійснюється на основі міжнародної угоди між двома урядами. Цей проект має багаторівневі цільові групи, але зосереджується переважно на підготовці 40 державних службовців у сфері розвитку системи державного управління (організація, методи і техніки роботи) та підготовки в органах державного управління. Результатом цього заходу буде створення спеціалізованого органу, який займатиметься розвитком державного управління, у той час, як основними завданнями Академії управління будуть планування, організація і програмне керівництво державними службовцями.

Разом ці проекти є вихідним пунктом або передумовою модернізації адміністративної системи, що визначена як державний пріоритет. Тому відповідальність за їхнє запровадження була передана Раді національних проектів, яка складається з різних міністрів. Усі інші проекти у межах модернізації адміністративної системи включено за їхньою програмою до робочих планів уряду.

6. Викладацький склад

Структура педагогічного штату, який бере участь у процесах підготовки, відрізняється (повна зайнятість, часткова зайнятість, контрактна основа) залежно від ступеня і форми підготовки. Однак у постійних випускних програмах (початкових і середніх) переважають працівники, зайняті повний робочий тиждень; у повній середній освіті та у професійній підготовці збільшується частка працівників на неповний робочий тиждень і співробітників на контрактній основі (вже більше чверті); у сфері освіти дорослих практично всі викладачі працюють як співробітники на контрактній основі (див. табл. 10).

Таблиця 10

Типи закладів, у яких працює викладацький штат з повною і неповною зайнятістю (1995 р.)

	Усього	Повний роб. тиждень	Неповний роб. тиждень	За конт- рактом
Початкові школи	15053	14490	430	133
Середні школи	7360	6019	476	865
Коледжі, факультети	3172	2090	69	1013
Інститути освіти дорослих	3575	28	—	3547

Це також означає, що у навчальних процесах поступово змінюється структура педагогічного штату. Внаслідок того, що всі наведені вище заклади відповідають за виконання випускних програм, їхній штат складається переважно з постійних учителів і викладачів. Це також характерно для базових програм, які проводяться міністерськими системами освіти, особливо у Міністерстві внутрішніх справ і Міністерстві оборони. Спеціалісти з окремих галузей співпрацюють

у межах програм професійного удосконалення на контрактній основі.

Це не стосується програм окремих міністерств та інших програм. Так, у навчальному центрі для службовців державного управління Міністерства внутрішніх справ підготовка проводиться різними спеціалістами і співробітниками, сам центр лише організовує роботу і здійснює всі необхідні підготовчі заходи. Це стосується курсів для службовців державного управління у Вищій школі державного управління, де за контрактом працює значна кількість позаштатного персоналу.

Навчання викладачів та інструкторів програм залежить від їхнього типу і рівня. Так, наприклад, у системі середніх шкіл учителі повинні мати вищу (університетську) освіту і певну педагогічну підготовку. В університетах використовуються такі спеціальні критерії, як науковий ступінь і статус університетського викладача (підготовленість до викладання), тоді як вони менш важливі для інструкторів курсів професійного удосконалення або інших програм підготовки, де важливіші професійні знання і досвід у специфічних сферах роботи. Проте більшість інструкторів мають вищу освіту. Тут постає питання стосовно того, чи мають вони достатню педагогічну підготовку. Проведені дослідження свідчать, що в цілому вони її не мають. Отже, завданням на майбутнє є підготовка інструкторів. Курси і програми підготовки, що їх пропонують вищі навчальні заклади, проводяться головним чином університетськими викладачами з науковими ступенями.

Заробітна платня всіх постійно зайнятих учителів і викладачів визначена Законом про ставки заробітної платні у державних установах, державних органах і органах місцевих громад, на відміну від заробітної платні викладачів, які працюють виключно за контрактом. Як правило, плата за навчання різниться залежно від рівня окремих програм, ступеня освіти викладача і підготовленості до викладацької роботи в університетах.

7. Визначення потреб і зміст підготовки

Уся система державної освіти переживає період зміни своєї форми, тривалості і змісту. Водночас слід адаптувати зміст програм підготовки. Програми закладів середньої, вищої і післядипломної освіти було змінено, чого не можна сказати про підготовку службовців органів державного управління.

До цього часу не було проведено всебічного аналізу потреб підготовки у державному управлінні, і лише окремі міністерства та їхні системи підготовки більш систематично займаються цими питаннями. В результаті розроблено системи для деяких професійних сфер, починаючи з базової і закінчуючи спеціалізованою професійною підготовкою, тоді як інші залежать головним чином від програм, які представлені на ринку навчальними закладами і окремими (приватними) організаціями. Це також означає, що в першому випадку програми є об'єктом постійної оцінки і модернізації, що зростає відсоток і рівень підготовки лекторів (практиків), модернізуються підходи до викладання, тоді як у другому випадку це залежить від творчості працівників закладів, які пропонують підготовку.

Міжнародна участь у підготовці запровадила певні нововведення до програм. Збільшилась кількість програм підготовки керівників, викладаються нові методи управління людськими ресурсами та інші предмети, такі як комунікація, фінансове управління, дослідницькі методи, державний облік тощо. Останнє, але не менш важливе зауваження стосується того, що на підставі проведених порівняльних досліджень закордонних систем будуть впроваджені організаційні зміни до системи функціонального навчання (Державна академія).

Оцінку успіху або невдачі учасника є обов'язковою у випускних програмах, що проводяться навчальними закладами, і також під час іспитів на перевірку вмінь та у базових програмах професійної освіти, тоді як за інших форм оцінка учасників є винятком. Оцінка у навчальних закладах здій-

снюється відповідно до визначених нормативними документами державних критеріїв і стандартів. Умовами зайнятості або обіймання конкретної посади є відповідно перевірка знань адміністративній процедурі, успішно складений іспит на перевірку вмінь або базові програми професійної освіти.

Відбір кандидатів на навчання у середніх школах і університетах здійснюється через оприлюднення надрукованого запрошення надсилати анкети (єдиний стандарт для всіх середніх шкіл і університетів), тоді як виконання спеціалізованих і спеціальних програм та програм підвищеного типу планується у річних робочих планах міністерських органів. Водночас визначаються цільові групи професійної підготовки.

8. Цільові групи

При визначенні цільових груп професійної підготовки враховуються кілька критеріїв (рівень освіти, посада, сфера роботи):

- Учасників залучають до загальних програм для складання іспитів на перевірку умінь на основі рівня їхньої освіти.
- Відбір учасників базових професійних програм проводиться згідно таких критеріїв: рівень освіти і сфера роботи.
- Відбір кандидатів на проходження спеціалізованих, професійних програм проводиться з оглядом на сферу їхньої роботи та їхню теперішню посаду.
- Серед програм для управлінського штату проводиться розмежування щодо відповідних посад (вищий, середній, нижчий рівень керівництва).

Кандидати на попередню підготовку відбираються за груповим принципом, тоді як для підготовки спеціалістів використовується проблемно-специфічний принцип. У програмах підготовки керівників необхідно дотримуватись обох принципів; для кандидатів з нижчого керівництва важливими є посада і сфера роботи, а для відбору кандидатів з середньої

ланки керівництва вирішальним фактором є робоча посада (груповий принцип). Відбір кандидатів на підготовку вищих державних службовців здійснюється згідно з ієрархічним становищем їхньої посади.

9. Форми підготовки

Модель, якій слідують у навчанні і підготовці, та використання педагогічних методів і технології навчання залежать від типу і мети конкретної програми.

Тривалість випускних програм, які проводяться навчальними закладами (середніми і вищими школами, факультетами) залежить від рівня освіти, який необхідно здобути. Так, у середніх школах проводяться програми тривалістю у чотири роки і програми, які завершуються підсумковими іспитами; освіта у коледжах і старших класах середніх шкіл триває два роки, у вищих професійних школах - три або чотири роки, університетські програми тривають від чотирьох до п'яти років. Як правило, магістерські програми тривають два роки. Переважаючими педагогічними методами є лекції, групові обговорення і групові вправи.

У підготовці з базових професійних знань деяких міністерств програми тривають від шести місяців до року; в основному переважають лекції і групові вправи.

Окремо від програми базової підготовки, тривалість і педагогічні методи програм професійної підготовки для конкретних сфер роботи визначаються змістом і цілями програми. Як правило, вони тривають упродовж одного тижня, такий же час виділяється на підготовку за кордоном. Семінари (для окремих випадків), курси і збори, організовані іншими навчальними закладами, зазвичай тривають упродовж одного, найбільше - двох днів. Це так звані повторні програми і програми стосовно нововведень в окремому законодавстві або організаційних змін. Використовуються різні педагогічні методи, у тому числі семінари, ситуативні дослідження, рольові ігри, моделювання тощо.

Підготовка викладачів на усіх освітніх рівнях (підготовка інструкторів) є винятком. Певна підготовка проводиться спільно з *Verwaltungsakademie des Bundes* (три модулі, кожний триває три дні). Ще одним винятком є словенсько-швейцарський проект MASTER (програма триває півтора роки), організований подібно до інших магістерських програм (магістри економіки управління). Детальніший огляд методів знаходиться у додатку 1.

10. Розробка програм підготовки і оцінка

Поява нових програм підготовки і їхня розробка та оцінка - тісно пов'язані процеси. Взаємозв'язок відображений у змісті програм та у процедурах перевірки. Спільними рисами цих процесів є визначення потреб підготовки і вихідних пунктів для викладання.

Формулювання програм (у плані змісту) та їхня перевірка і оцінка мають неоднорідний характер. Усі випускні і спеціалізовані програми готуються з використанням єдиної методології складання навчальних програм, розробленої Інститутом освіти. Програми випускної освіти готуються навчальними комісіями і затверджуються відповідно їхньою радою або сенатом; вони також обговорюються державними органами, які відповідають за освіту. Оцінка проводиться за однаковою процедурою.

Як правило, професійні і спеціалізовані програми готуються комісіями, які складаються зі спеціалістів окремих галузей і лекторів (включаючи університетських викладачів), проте їхня перевірка не є однорідною. Деякі програми обговорюються і затверджуються органами навчального закладу (рада, сенат), більшість - колегіальними органами професійних служб у міністерствах. Остаточо вони затверджуються підписом міністра, який відповідає за конкретну сферу роботи.

Для оцінки програми враховуються кілька елементів: аналіз, проведений навчальними закладами і професійними

службами за допомогою анкет, які заповнюються учасниками наприкінці програми. Письмова анкета використовується також як аналітичний метод, так само як бесіди з організаторами і інструкторами курсів професійної підготовки.

Стосовно змісту - оцінка враховує поради спеціалістів. У цьому контексті досить часто проводиться порівняльний аналіз, який включає в себе подібні програми (та їхню організацію) у зарубіжних країнах. Дуже поширена співпраця з зарубіжними навчальними закладами і академіями (в основному на рівні університетської освіти). Так, наприклад, зараз триває підготовка міжнародної конференції (Вища школа внутрішніх справ) з охорони громадського порядку у країнах Центральної та Східної Європи, у роботі оргкомітету програми беруть участь представники 14 країн, які є спеціалістами зі сфери внутрішніх справ (факультетські викладачі, представники різних інститутів і вищі державні посадові особи).

Процедура оцінки програм залежить від рівня самої програми. Для продовження терміну широкомасштабних програм (випускних, базових програм) запрошуються університетські викладачі, спеціалісти з окремих галузей і лектори програми. Стандарти затвердження узгоджені з державними стандартами. Менш жорсткі правила стосуються для спеціальних програм, що проводяться в окремих випадках, коли лише намагаються представити, наприклад, окремі зміни системи.

II. Заплановані зміни і подальший розвиток у системі підготовки

При трансформації державного управління Словенія переслідує дві основні мети: збільшення його ефективності і адаптація його структури та функцій до потреб вступу до Європейського Союзу. Розпочато розробку довгострокового плану, який стане спробою визначити заходи проекту на період наступних чотирьох років. Підготовка державних

них службовців або, інакше кажучи, являє собою одну з її складових частин. Професійна підготовка в управлінні безпосередньо пов'язана з іншими елементами системи, такими як системи підвищення, оплати і класифікації. По суті, вона є однією з умов для створення всебічної системи державних службовців.

12. Визначення проблем у підготовці і висновки

При критичному вивченні статистичних показників стає очевидним, що навчання і підготовка державних службовців мають досить розсіяний і складний характер, не створено всебічної системи для визначення умов навчання і надання можливості їхнього запровадження для управління в цілому. Однак деякі органи державного управління розробили системи підготовки дуже високої якості (Міністерство внутрішніх справ, Міністерство оборони), хоча лише для дуже специфічних професійних сфер.

Більш детальний аналіз навчальних програм свідчить:

- Факультети і вищі професійні школи пропонують головним чином випускні програми (для здобуття освіти) і, за деякими винятками, не розробляють програми курсів удосконалення і підготовки службовців державного управління.

- Функціональна підготовка проводиться в основному професійними службами окремих органів, і лише зовсім мало з них (Міністерство внутрішніх справ, Міністерство оборони, а також планування, здійснене Міністерством фінансів) створили власні заклади, де увага переважно зосереджується на курсах удосконалення для специфічних сфер роботи.

- Порівняльний аналіз свідчить також про те, що курси професійного удосконалення спрямовані передусім на базові (для роботи, іспитів на перевірку вмінь) і спеціалізовані програми (для окремих сфер роботи). У порівнянні з ними (у плані як кількості, так і обсягу), курси удосконалення для керівництва є скоріше винятком, ніж правилом.

- Участь зовнішніх (приватних) закладів у курсах професійного удосконалення досить обмежена, виняток становлять лише сфери іноземних мов та інформаційної технології. Як правило, вони пропонують програми, розроблені в основному для управлінського штату, і для яких необхідні спеціальні знання (управління людськими ресурсами, комунікація, менеджмент тощо). Проте на ринку не дуже багато закладів, які пропонують навчальні програми у сфері управління.

Результати дослідження форм і методів програм курсів професійного удосконалення свідчать також про те, що у процедурах оцінки програми та в оцінці впливу курсів на удосконалення роботи на практиці чітко простежуються відповідно найбільші недоліки або слабкі сторони, передусім у педагогіці. Сучасна педагогіка розробляє ряд нових методів і технік для освіти дорослих, починаючи з тих, що включають у себе безпосередній досвід викладання, до тих, у яких переважають роздуми та відображення пізнаного на основі досвіду. На жаль, досі переважає одностороннє спілкування у формі лекцій.

Слабкі сторони або недоліки у організації і концепції програми можна подолати лише всебічним і методичним створенням системи підготовки в державному управлінні, системи, яка виконує цілий ряд функцій: аналіз кадрових потреб і потреб підготовки, розробка програм для курсів професійного удосконалення (базових і спеціалізованих), дослідження організаційної системи тощо. Окрім цих, постають інші питання: які програми підготовки повинні бути обов'язковими для всіх службовців управління (зайнятість і підвищення по службі), як провести їхнє організаційне запровадження і які програми підготовки (зміст і запровадження) включити у систему підготовки окремих органів або незалежних організацій. Усе це пов'язано з правовим регулюванням державних службовців (закон про державних службовців). Обидва завдання є першочерговими, їхнє виконання вже розпочато у рамках проекту модернізації державного управління.

ДОДАТОК 1

ОГЛЯД КУРСУ: СЛОВЕНСЬКО-ШВЕЙЦАРСЬКИЙ ПРОЕКТ MASTER

1. Фаза базової програми

- Тема 1:** Порівняльна адміністративна система
Методи: Лекції, ситуативні приклади, довідкові матеріали, О&А
- Тема 2:** Організаційні теорії і методи
Методи: Лекції, ситуативні приклади, моделювання / вправи, довідкові матеріали, О&А
- Тема 3:** Організаційний розвиток і організаційні знання
Методи: Лекції, ситуативні міні-приклади, моделювання / вправи, довідкові матеріали і групова робота
- Тема 4:** Фінансове управління у державному секторі
Методи: Лекції, балансові звіти, вправи, групові обговорення, довідкові матеріали
- Тема 5:** Оцінка політики і методи дослідження
Методи: Лекції, вправи, групові обговорення, ситуативний аналіз, довідкові матеріали
- Тема 6:** Управління людськими ресурсами і розвиток
Методи: Лекції, групові обговорення, ситуативний аналіз, приклади, довідкові матеріали
- Тема 7:** Особиста ефективність (уміння презентувати, ораторське мистецтво, контроль часу)
Методи: Лекції, відеозапис, рольові ігри, зворотний зв'язок і довідкові матеріали
- Тема 8:** Методи роботи (методи прийняття рішень і планування проекту)
Методи: Лекції, рольові ігри, групові вправи, домашні завдання і довідкові матеріали
- Тема 9:** Словенські адміністративні системи

Методи: Лекції, групові обговорення, ситуації, довідкові матеріали

Тема 10: Словенське право і законодавство у сфері державного управління

Методи: Лекції, групові обговорення, ситуації і довідкові матеріали.

2. Фаза спеціальної програми для курсу I

Тема 1: Сучасний фінансовий аналіз і аудит

Методи: Лекції, групові обговорення, групові вправи, домашнє завдання і довідкові матеріали

Тема 2: Керівництво проектом: керівництво процесами змін

Методи: Лекції, рольові ігри, ситуативні дослідження, моделювання, домашнє завдання і довідкові матеріали

Тема 3: Стратегія і прийняття рішень у державному секторі

Методи: Лекції, рольові ігри, групові вправи, домашнє завдання і довідкові матеріали

Тема 4: Методи консультування

Методи: Лекції, рольові ігри, моделювання, розподіл завдань і довідкові матеріали

3. Фаза спеціальної програми для курсу II

Тема 1: Вивчення політики і аналіз проблем підготовки

Методи: Лекції, моделювання, групова робота, групові обговорення і довідкові матеріали

Тема 2: Навчання дорослих і методи вивчення діяльності

Методи: Лекції, рольові ігри, моделювання, розподіл завдань і довідкові матеріали

Тема 3: Теорії управління і керівництво

- Методи:** Лекції, рольові ігри, моделювання, особистий зворотний зв'язок і довідкові матеріали
- Тема 4:** Управління підготовкою
- Методи:** Лекції, групові обговорення, моделювання, розподіл завдань і довідкові матеріали
- Тема 5:** Поведінка в організації
- Методи:** Лекції, рольові ігри, моделювання, розподіл завдань і довідкові матеріали
- Тема 6:** Державні фінанси і бухгалтерський облік
- Методи:** Лекції, ситуативні дослідження, розподіл завдань і читання
- Тема 7:** Особиста ефективність II
- Методи:** Лекції, рольові ігри, моделювання, зворотний відеозв'язок, розподіл завдань і довідкові матеріали
- Тема 8:** Технологія інструктажу
- Методи:** Лекції, групові обговорення, індивідуальні консультації і довідкові матеріали.

**Українська Академія державного управління
при Президентіві України
Центр досліджень адміністративної реформи**

**Системи підготовки
державних службовців
у зарубіжних країнах**



Відповідальна за випуск *Н.А. Гегеля*
Коректори *С.М. Шиманська,*
Т.В. Пантелеймонова
Комп'ютерна верстка *Н.В. Галаган*

С 34 Системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах / Пер. з англ. Ю.Д. Полянського. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 424 с.

ISBN 966-7353-76-1

У виданні наведені результати досліджень системи підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи. Ця інформація є суттєвою з огляду на спроби країн перехідного періоду розробити стратегії, ефективні структури підготовки державних службовців, а також економічно виправдані та обґрунтовані різновиди навчальної діяльності.

Для державних службовців, наукових і практичних працівників, викладачів, докторантів, аспірантів, слухачів.

С $\frac{120320200-005}{\text{УАДУ} - 2000}$ Без оголошення

ББК 67.99(4Укр)

С 34

Підписано до друку 22.02.2000
Формат 60x84 $\frac{1}{16}$. Тираж 500 прим.
Обл.-вид.арк. 25,44.

Видавництво
Української Академії державного управління
при Президентіві України.

03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20.