

УДК 352:061.21

Рогульський Олег Іванович,

аспірант кафедри регіонального управління та публічного адміністрування Одеського регіонального інституту державного управління, 65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22, тел.: +38 (067) 357 65 92, e-mail: oleg.rogylskyuy@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4317-5604

Рогульський Олег Іванович,

аспірант кафедри регіонального управління та публічного адміністрування Одеського регіонального інституту державного управління, 65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22, тел.: +38 (067) 357 65 92, e-mail: oleg.rogylskyuy@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4317-5604

Rohulskyi Oleh Ivanovych,

postgraduate student, Odessa Regional Institute for Public Administration, 65009, Odessa, Str. Genueska, 22, tel.: +38 (067) 357 65 92, e-mail: oleg.rogylskyuy@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4317-5604

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i14.117>



ПІДГОТОВКА ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КРАЇНАХ ЄВРОПИ: АРХЕТИПНИЙ ПІДХІД

Анотація. Наведено основні складові інституційної основи архетипного підходу до публічного управління. Визначено, що система підготовки публічних службовців спирається на низку універсальних основоположень архетипіки, зокрема на неї впливає принцип формування кадрів на публічній службі, сформований на основі суспільної думки.

Спираючись на два основних принципи, що стосуються вступу на публічну службу визначено три основні моделі підготовки публічних службовців у країнах Європи: німецьку, французьку та англосаксонську.

Проаналізовано кожну з моделей та визначено архетипи, що вплинули на їх становлення та розвиток.

Визначено переваги кожної з моделей професійної підготовки публічних службовців, зокрема: німецької моделі — балансування між теоретичними знаннями та практичними навичками, які отримує публічний службовець під час навчання, а як недолік — орієнтація підготовки на юридичну спрямованість, що обмежує можливість обіймати керівні посади для багатьох

службовців; французької — чітко виражене розуміння завдань, а саме: децентралізацію й територіальну організацію державних служб, комунікацію, підтримку територіальних громад, поглиблене пізнання та розуміння необхідності співпраці з інституціями європейської співдружності, високоякісний менеджмент людських ресурсів та орієнтацію на екологічно чисті інновації, така модель підготовки публічних службовців є цілісною, не затратною й ефективною; англосаксонської моделі підготовки публічних службовців орієнтація на реалізацію концепції публічного управління й індивідуальний підхід до підготовки службовця, що враховує всю специфіку його діяльності, забезпечується формування кадрів, здатних вирішувати конкретні завдання.

Зроблено висновок, що на сьогодні в більшості країн Європи переважають змішані моделі, що включають в себе елементи різних моделей.

Ключові слова: архетипний підхід, архетипи, професійна підготовка, професійне навчання, безперервна освіта, публічний службовець, підвищення кваліфікації, моделі підготовки публічних службовців.

ПОДГОТОВКА ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ: АРХЕТИПНЫЙ ПОДХОД

Аннотация. Описаны основные составляющие институциональной основы архетипного подхода к публичному управлению. Определено, что система подготовки публичных служащих опирается на цепь универсальных основоположений архетипики, в частности на нее влияет принцип формирования кадров на государственной службе, сформированный на основе общественного мнения.

Опираясь на два основных принципа, касающихся вступления в публичную службу, определены три основные модели подготовки публичных служащих в странах Европы: немецкая, французская и англосаксонская.

Проанализирована каждая модель и определены архетипы, повлиявшие на их становление и развитие.

Определены преимущества каждой из моделей профессиональной подготовки публичных служащих, в частности: немецкой модели — балансирование между теоретическими знаниями и практическими навыками, которые получает публичный служащий во время обучения, а как недостаток можно выделить ориентацию подготовки на юридическую направленность, ограничивает возможность занимать руководящие должности для многих служащих; французской — четко взвешенное понимание задач, а именно: децентрализацию и территориальную организацию государственных служб, коммуникацию, поддержку территориальных общин, углубленное знание и понимание необходимости сотрудничества с институтами европейского содружества, высококачественный менеджмент человеческих ресурсов и ориентацию на экологически чистые инновации, такая модель подготовки публичных служащих является целостной, а не затратной, и эффективной; англосаксонской — является ее ориентация на реализацию концепции пу-

бличного управления и индивидуальный подход к подготовке служащего, учитывающий всю специфику его деятельности, обеспечивается формирование кадров, способных решать конкретные задачи.

Сделан вывод, что на сегодняшний день в большинстве стран Европы преобладают смешанные модели, включающие в себя элементы разных моделей.

Ключевые слова: архетипический подход, архетипы, профессиональная подготовка, профессиональное обучение, непрерывное образование, публичный служащий, повышение квалификации, модели подготовки публичных служащих.

PREPARING PUBLIC SERVANTS IN EUROPEAN COUNTRIES: FN ARCHETYPAL APPROACH

Abstract. The article describes the main components of the institutional framework of an archetypal approach to public administration. It is determined that the system of preparation of public servants is based on a chain of universal foundations of archetype, in particular, it is influenced by the principle of formation of personnel in the public service, formed on the basis of public opinion.

Based on two basic principles relating to admission to public service, three basic models of training civil servants in the European country are defined: German. French and Anglo-Saxon

We analyze each of the models and define the archetypes that influenced their formation and development.

The advantages of each model are determined, in particular, the benefits are: the German model of training managers is the balancing between the theoretical knowledge and practical skills that a public servant receives during training, but as a disadvantage one can distinguish the orientation of preparation for legal orientation, which limits the ability to hold managerial positions for many employees The French model of professional training of public servants should include a well-balanced understanding of tasks, namely: decentralization and territorial organization of public services, communication, support of territorial communities, in-depth knowledge and understanding of the need for cooperation with institutions of the European Commonwealth, high-quality human resource management and orientation towards environmentally friendly innovations, such a model of training of public servants is holistic, costly and effective; The Anglo-Saxon model of training of public servants is its orientation towards the implementation of the concept of public administration and the individual approach to employee training, taking into account all the specifics of its activities, providing for the formation of personnel capable of solving specific problems.

It is concluded that today in most European countries dominated by mixed models that include elements of different models.

Keywords: archetypal approach, archetypes, vocational training, continuous education, public servant, advanced training, model of training of public servants.

Постановка проблеми. Інтеграція України в європейську спільноту зумовила необхідність проведення низки реформ і приведення законодавства відповідно до стандартів Європейського Союзу. У зв'язку з цим важливою складовою подальшого розвитку нашої держави є підготовка висококваліфікованих публічних службовців, здатних втілити ці реформи в життя. Перед системою підготовки публічних службовців постає важливе завдання — підготовка нових управлінських кадрів, які мають досконало володіти сучасними технологіями управління, розуміти євроінтеграційні процеси та впроваджувати європейські стандарти в систему публічного управління.

Одним із шляхів досягнення необхідних результатів є імплементація кращого зарубіжного досвіду, зокрема європейських країн, у підготовку публічних службовців. Вивчення особливостей професійної підготовки публічних службовців і виявлення основних тенденцій її розвитку в країнах Європи є необхідними для розробки рішень щодо реформування вітчизняної системи професійної підготовки публічних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання підготовки публічних службовців, серед іншого і можливість використання зарубіжного досвіду, досліджували такі українські вчені: В. Авер'янов, А. Андрущук, А. Бураковська, Н. Гончарук, Д. Дзвінчук, С. Дубенко, В. Загорський, М. Іжа, Н. Колісніченко, Н. Липовська, А. Ліпенцев, І. Лопушинський, В. Луговий, Є. Матвішшин, О. Мельников, Т. Мотренко, Н. Ниж-

ник, О. Оболенський, В. Олуйко, Г. Опанасюк, С. Серьогін, В. Сороко, Ю. Сурмін, Ю. Шаров, П. Шевчук, А. Чемерис та ін.

Метою статті є аналіз основних моделей професійної підготовки публічних службовців у Європі й вивчення впливу архетипів на їх становлення та розвиток.

Виклад основного матеріалу. Концепція застосування архетипного підходу являє собою систему поглядів на тлумачення управлінських процесів як колективно підсвідомих [1, с. 473].

Інституційна основа архетипного підходу до публічного управління охоплює такі складові: держава, суспільний договір, що трактує громадянське суспільство як результат конвенції соціальних феноменів (інститутів), і закон (право) [2].

Публічне управління в цілому та система підготовки публічних службовців спираються на ланцюг універсальних основоположень архетипіки. Насамперед — це стосується ідеї природного права, ідеї держави як гаранта природного права, ідеї конституювання закону та держави в акті вільного волевиявлення людини й ідеї народу, якому властиві суверенне право та влада.

Ідея народу передбачає існування впливової суспільної думки, тобто стан масової свідомості, що містить у собі ставлення людей до подій і фактів соціальної дійсності й до діяльності груп та особистостей і розглядається з точки зору відносин із соціальними інститутами або окремими особами [2].

Формування суспільного підсвідомого можна пояснити через

існування суспільних інтересів, що складаються з потреб соціальних груп, колективів, інституцій, інститутів, організацій та особистостей. Суспільні інтереси зумовлюються економічними відносинами, що панують у цьому суспільстві [2].

На систему підготовки публічних службовців у країнах Європи впливає принцип формування кадрів на публічній службі, сформований на основі суспільної думки. На сучасному етапі науковці виділяють два основних принципи що стосуються вступу на публічну службу та її проходження — принципи кар'єрного зростання та конкуренції.

Принцип кар'єрного зростання ґрунтується на тому, що вступ відбувається на конкурсній основі, а просування має чітко визначені етапи та централізовано регулюється, а конкуренція передбачає відкритий конкурс на заміщення вакантних посад [3].

На основі цих принципів можна виділити три основні архетипні моделі професійної підготовки публічних службовців у Європі: німецьку, французьку й англосаксонську.

Проаналізуємо кожну з моделей та визначимо архетипи, що вплинули на їх становлення та розвиток.

Німецька модель підготовки публічних службовців передбачає розмежування політики й адміністрування, яке спирається на правову основу для визначення цих завдань [4, с. 210]. У Німеччині головними вимогами до публічних службовців є професійна освіта й спеціальна підготовка, види та діяльність якої диференціюються залежно від рівня в публічному управлінні. Чиновники

підвищеного й вищого рівнів обов'язково повинні мати вищу освіту.

Під впливом колективного несвідомого в Німеччині сформувалася думка, що люди, які належать до фахової групи “юрист”, мають усі необхідні навички для процвітання як у структурах громадянського суспільства, так і в органах публічної влади, найчастіше як законодавці. Саме тому вважається, що керівником має бути людина з фаховою освітою — юрист. Якщо ж під час вступу на посаду вищої категорії у кандидата немає юридичної освіти, то він її отримує в спеціалізованих закладах протягом двох років після того, як почне на ній працювати. Через це більшість дисциплін у німецькій моделі підготовки управлінців має юридичний характер.

Окрім того, велика увага приділяється стажуванню, особливо це стосується керівних кадрів. Прикладом такого стажування є Федеральна академія державного управління в Баден-Вюртемберзі, де навчання кадрового резерву за спеціальністю “державне управління” та “управління персоналом” триває п'ятнадцять місяців, шість із яких відводиться на стажування, у тому числі три місяці в державних органах і три — в комерційних структурах, що нерідко буває у структурах управління Європейського Союзу [5, с. 166].

Німецька модель підготовки публічних службовців передбачає кілька форм підвищення кваліфікації (підвищення кваліфікації для початківців, підвищення кваліфікації за спеціальністю та посадою, підвищення кваліфікації з метою переходу до служби вищого рангу та підви-

щення кваліфікації для керівників [6, с. 468]), які можна поділити на дві категорії: першу спрямовано на забезпечення належного рівня знань у публічних службовців, а другу — на їх адаптацію до змін.

Перевагами німецької моделі підготовки управлінців є балансування між теоретичними знаннями та практичними навичками, які отримує публічний службовець під час навчання, а як недолік можна виокремити орієнтацію підготовки на юридичну спрямованість, що обмежує можливість обіймати керівні посади для багатьох службовців.

Розглядаючи французьку модель підготовки публічних службовців, можна зустріти характеристики, подібні до таких у німецькій. Аналогом німецького керівника-юриста виступає керівник-універсал. Такий універсал має володіти полівалентними знаннями й уміннями. Він здатен виконувати свої професійні обов'язки в будь-якій сфері державної служби, зокрема адміністративній, контрольній, інспекційній, економічній, дипломатичній та інших. Для підготовки таких спеціалістів використовується двадцятисемимісячне навчання, що пропорційно поділяється на періоди теоретичної та практичної підготовки [7].

Французька модель передбачає різні форми навчання: курси підвищення кваліфікації, навчання, пов'язане з просуванням публічного службовця по службі (підготовка до професійних конкурсів чи конкурсів, які організуються для тих, хто проходить службу на певній посаді, з метою підвищити чин чи перейти до іншого корпусу), вдосконалення

професійної підготовки, коли працівник для самостійних занять чи наукових розробок, що є суспільно корисними, тимчасово відраховується зі служби до резерву чи отримує відпустку для підвищення кваліфікації.

Для цієї моделі актуальними є такі поняття, як “безперервна підготовка” або “постійна професійна підготовка”. Під ними розуміється підготовка публічного службовця до першої посади (початкова професійна підготовка) та підготовка протягом усієї кар'єри.

Стажування є важливим елементом навчального процесу, і йому відводиться багато часу. Обов'язковим є закордонне стажування, що дає можливість майбутньому чиновнику навчитися оцінювати реальну ситуацію у своїй країні, дізнатися про іншу систему та ментальність, інший стиль функціонування. Це — французька специфіка, яка відрізняє розглядувану модель від британської та німецької [8].

Мета підвищення кваліфікації у французькій моделі підготовки публічних службовців полягає в тому, що воно є одним із основних понять підходу до “оновлення публічної служби”. Підвищення кваліфікації у французькій моделі підготовки публічних службовців виконує дві функції: їх пристосування до нових вимог та умов роботи й підвищення індивідуального рівня розвитку кожного службовця.

М. Міненко у своїх дослідженнях виділяє такі форми підвищення кваліфікації французької моделі [9]:

- заходи вдосконалення, що мають на меті збереження або вдоско-

налення професійних якостей, забезпечення пристосованості службовців до змін техніки й адміністративних структур, культурних, економічних та соціальних змін і перетворень, які з них випливають;

- заходи підготовки до конкурсів, що організуються для службовців, які вже обіймають посаду, а також до професійних іспитів і конкурсів, метою яких є зміна чину чи корпусу;

- заходи пристосування до посади, які охоплюють два напрями: пристосування до першої посади (адаптація на державній службі) та пристосування до нової посади (підвищення, зміна корпусу та ін.);

- відпустки для підготовки (максимальна тривалість відпустки — три роки, але вона може бути розділена й надається тільки для проходження підготовки за згодою держави за умови, що агент відпрацює щонайменше три роки в адміністрації).

Позитивним у французькій моделі професійної підготовки публічних службовців є чітко виражене розуміння завдань, а саме: децентралізація й територіальна організація державних служб, комунікація, підтримки територіальних громад, поглиблене пізнання та розуміння необхідності співпраці з інституціями європейської співдружності, високоякісний менеджмент людських ресурсів та орієнтація на екологічно чисті інновації. Незважаючи на велику кількість установ і центрів ухвалення рішень у галузі підготовки кадрів, французька модель підготовки публічних службовців є цілісною, не затратною й ефективною.

Основоположником англосаксонської моделі підготовки кадрів

для публічної служби є Великобританія. Для цієї держави актуальним є принцип конкуренції. Підготовку спрямовано на використання міждисциплінарного підходу до формування програм навчання, орієнтованого на розвиток у майбутніх чиновників системного мислення, комунікабельності, вміння працювати в команді, самостійності та ініціативності.

Під впливом архетипів у цій моделі сформувалась ідея підготовки лідерських якостей у службовців, їх здатності адаптуватися до змін середовища. Це спонукає до використання індивідуальних програм навчання з урахуванням специфіки функцій і посад, які обіймають ті чи інші чиновники.

У Великобританії немає централізованої підготовки, навчання зазвичай діючих чиновників проводиться в Коледжі державної служби. Водночас існує широка система семінарів, конференцій та освітніх курсів, що організуються міністерствами та відомствами, у статуті яких є хоча б віддалена згадка про відповідальність за підготовку кадрового складу. За всієї різноманітності форм і методів навчання спільними для них є теоретична підготовка в навчальному закладі, підготовка випускної роботи за проектом і набуття практичного досвіду.

Порівняно з двома згаданими моделями англосаксонська більше орієнтується на здобуття теоретичних знань і розвиток індивідуальності. Стажування не має такого обов'язкового характеру і не триває протягом довгого періоду.

Перевагами англосаксонської моделі підготовки публічних служ-

бовців є її орієнтація на реалізацію концепції публічного управління й індивідуальний підхід до підготовки службовця, що враховує всю специфіку його діяльності. Така підготовка забезпечує формування кадрів, здатних вирішувати конкретні завдання.

Що ж стосується підготовки в інших країнах, то вони здебільшого є похідними від розглянутих вище моделей з урахуванням традицій і цінностей відповідних держав. У сучасному європейському просторі можна зустріти багато змішаних моделей підготовки публічних службовців, що містять у собі елементи архетипних моделей. Яскравим прикладом є Польща, де поєднано англосаксонську та французьку моделі.

У Польщі існує багато різних закладів, які здійснюють навчання публічних службовців. Більша частина навчання планується, організовується та фінансується децентралізовано й головним чином залежить від зусиль генерального директора у міністерстві або центральному відомстві. Вибір надавача навчальних послуг має здійснюватися шляхом проведення державних закупівель, а опис тендерної пропозиції має охоплювати загальні вимоги, яким повинен відповідати надавач таких послуг. Навчання публічних службовців здебільшого здійснюють установи приватного сектору й меншою мірою — університети або експертні центри.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проаналізувавши основні моделі підготовки публічних службовців у країнах Європи, можна зробити висновок,

що вони формувалися під впливом певних політичних, соціальних та культурних особливостей і традицій країн, де застосовуються. Інакше кажучи, можна стверджувати, що вони розвивалися під впливом архетипів, колективного несвідомого впливу суспільства та його потреб, державно-управлінських і політичних систем. Можна виділити три основні архетипні моделі: англосаксонську, німецьку та французьку.

Однак із розвитком європейського суспільства дедалі більше спостерігається переплетіння моделей підготовки публічних службовців. Усе це зумовлено співпрацею у різних галузях, спільними інтересами й цінностями та наявністю транскордонної співпраці, що породжує необхідність готувати спеціалістів з однаковими знаннями та можливостями.

Спостерігається тенденція щодо зменшення впливу колективного несвідомого на моделі підготовки службовців, і, навпаки, збільшується вплив колективної свідомості, тобто розуміння того, що для досягнення певних цілей потрібні об'єднання, обмін досвідом, державно-управлінською культурою і технологіями.

У подальших дослідженнях мають знайти своє відображення результати пошуку переходу між реальністю національного й ідеальністю наднаціонального та побудови уніфікованої, універсальної моделі підготовки публічних службовців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Краткий экономический словарь* / под ред. А. Н. Азрилияна. — 2-е изд.,

- доп. и перераб. — М. : Ин-т новой экономики, 2002. — 1088 с.
2. *Амосов О.* Концептуальні засади публічного управління: архетипний підхід / О. Амосов, Н. Гавкалова // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з держ. упр. : спецвипуск. — Харків : ДокНаукДержУпр, 2015. — С. 255.
 3. *Санников С. В.* Система подготовки государственных служащих в структуре высшего профессионального образования: проблема адаптации зарубежного опыта [Электронный ресурс] / С. В. Санников // Материалы Всерос. науч. конф. с междунар. участием “Модернизация нац. системы высшего образования и проблемы интеграции вузов России в мировое образовательное пространство”. — Режим доступа: publicservice2005.narod.ru
 4. *Титаренко Л.* Підготовка управлінської еліти в Україні та зарубіжний досвід / Л. Титаренко // Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. Одеського регіон. ін-ту держ. упр. — Одеса : ОРІДУ; Вісн. УАДУ, 2003. — Вип. 1 (13). — С. 206–216.
 5. *Гриненко В.* Професійне навчання вищих керівних кадрів для державної служби в зарубіжних країнах / В. Гриненко // Вісн. УАДУ. — 2005. — № 3. — С. 162–169.
 6. *Іщенко О.* Актуальні питання кадрової політики на сучасному етапі / О. Іщенко // Вісн. УАДУ. — 2003. — № 1. — С. 5–11.
 7. *Луговий В.* Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) / В. Луговий // Вісн. УАДУ. — 2004. — № 2. — С. 5–13.
 8. *Піганьоль Р.* Система підготовки державних службовців у Франції / Раймон Піганьоль, експерт проекту

Twinning “Розвиток і удосконалення системи підготовки державних службовців в Україні”, голова Департаменту з європейських і міжнародних справ, Головне управління адміністрації і держ. служби, Міністерство державної служби Франції Звіт підготовлений в рамках фінансованого ЄС проекту Twinning “Розвиток і удосконалення системи підготовки державних службовців в Україні”. — Київ, 2010. — 18 с.

9. *Міненко М.* Підвищення кваліфікації управлінських кадрів у розвинутих європейських країнах: досвід для України / М. Міненко // Вісн. УАДУ. — 2004. — № 4. — С. 464–470.

REFERENCES

1. *Azrilijana A. N.* (2002), *Kratkij jekonomicheskij slovar' [Brief economic dictionary]*, 2nd ed, Institute of New Economy, Moscow, Russia.
2. *Amosov O. and Havkalova N.* (2015), “Conceptual Principles of Public Administration: An Archetypical Approach”, *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka: zbirnyk naukovykh prats' Asotsiatsii doktoriv nauk z derzhavnoho upravlinnia, special issue*, p. 8–12.
3. *Sannikov C. B.* (2005), “Public service training system and higher professional education: adoption of the international experience”, *Mizhnarodna Ekonomichna konferentsiya Vseros. nach. konf. s mezhdunar. uchastiem [All-Russian. sci. Conf. with intern. participation]*, *Modernizacija nac. sistemy vysshego obrazovanija i problemy integracii vuzov Rossii v mirovoe obrazovatel'noe prostranstvo [Public service training system and higher professional education: adoption of the international experience]*, Novosibirsk State University, Novosibirsk, Russia, available at: publicservice2005.narod.ru

4. *Tytarenko L.* (2003), "Preparation of a management elite in Ukraine and foreign experience", *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia: zbirnyk naukovykh prats' Odes'koho rehional'noho instytutu derzhavnoho upravlinnia*, vol. 1 (13), p. 206–216.
5. *Hrynenko V.* (2005), "Professional training of senior management personnel for civil service in foreign countries", *Visnyk UADU*, vol. 3, p. 162–169.
6. *Ischenko O.* (2003), "Topical issues of personnel policy at the present stage", *Visnyk UADU*, vol. 1, p. 5–11.
7. *Luhovyj V.* (2004), "On the Principles and Trends in the Training of Senior Officials in Public Administration (Professional and Methodological Approach)", *Visnyk UADU*, vol. 2, p. 5–13.
8. *Pihan'ol' R.* (2010), "System of training civil servants in France", *Zvit pidhotovlenyj v ramkakh finansovanoho YeS proektu Twinning [The report is prepared within the EU-funded Twinning project]*, *Rozvytok i udoskonalennia systemy pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtsiv v Ukraini [Development and improvement of the training system of civil servants in Ukraine]*, Ukraine, Kyiv, p. 18.
9. *Minenko M.* (2004), "Improvement of qualification of managerial personnel in developed European countries: experience for Ukraine", *Visnyk UADU*, vol. 4, p. 464–470.