

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ (НА ПРИМЕРЕ ВЕЛИКОБРИТАНИИ, ГЕРМАНИИ, ФРАНЦИИ И США)

Литвиненко Наталья Кимовна

DOI 10.31483/r-75043

Аннотация: в работе представлен опыт профессиональной подготовки государственных гражданских служащих в развитых странах мира. Охарактеризованы магистерские программы подготовки государственных гражданских служащих. Определено эффективное влияние плана обучения государственных гражданских служащих на их профессиональное развитие.

Ключевые слова: профессиональная подготовка, государственные гражданские служащие, план обучения, государственное управление.

Abstract: the paper presents the experience of professional training of civil servants in developed countries. Master's programs for training civil servants are described. The effective impact of the training plan for civil servants on their professional development is determined.

Keywords: professional training, public civil servants, training plan, public administration.

Государственное управление реализует государственную политику, которая призвана служить широким слоям населения. Цели государственного управления связаны с такими демократическими ценностями, как равенство, безопасность и справедливость. Изменение глобальных политических основ в мире и, соответственно, необходимость точного и глубокого анализа государственной политики, развитие сильного и эффективного государственного управления требуют от государственных гражданских служащих актуальных профессиональных знаний и умений.

Известно, что эффективное функционирование системы государственного управления требует высокого профессионализма от государственных гражданских служащих. В свою очередь, необходимость повышения их профессиона-

лизма обуславливает изменения в системе профессиональной подготовки государственных гражданских служащих. Изучение зарубежного опыта, анализ возможностей его внедрения позволят, на наш взгляд, построить современную систему обучения, которая даст возможность государственным чиновникам разрабатывать и принимать эффективные решения в условиях изменений, оказывать административные услуги, максимально учитывая потребности населения.

Проблемам профессиональной подготовки государственных служащих посвящено значительное число работ, среди которых следует назвать публикации В. Василенко, П. Жевара, Э. Жильбера, А. Кочегуры, А. Лабудина, Е. Степаненко, Г. Трегубенко, И. Хожило и др. Проблемы профессиональной подготовки государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления были предметом изучения Ю. Кальныша, В. Копыльцова, В. Толкованова, П. Щербакова и др.

Проблемы профессиональной подготовки специалистов, в том числе государственных гражданских служащих по программам магистерского уровня, освещаются в ряде публикаций. Так, особенности реализации магистерских программ в России и за рубежом показаны в работе Т.П. Ихсановой [2]. Анализ отдельных магистерских программ представлен такими учеными, как Дж. Геворт, К. Конрад, С. Миллар [6]. Опыт реализации программ МРА в отдельных странах нашел отражение в работах Е.В. Степаненко (Китай, США) [4], К. Рейхарда (Германия) [20]. Особенности обучения государственных служащих высшего уровня в странах ОЭСР были предметом изучения А.П. Кочегуры [3].

Но, несмотря на значительное число публикаций, посвященных проблеме профессиональной подготовки государственных служащих, отсутствуют работы, которые комплексно освещают опыт подготовки государственных служащих в развитых странах.

Актуальным является изучение целевых аудиторий и содержания магистерских программ в сфере публичного администрирования в Великобритании, а также оценка возможностей применения данного опыта в отечественной

практике. Особенности подготовки государственных гражданских служащих (ГГС) в странах Европы зависят от системы государственной службы. К. Демке отмечает, что в большинстве стран Европейского союза государственная служба построена на карьерной системе [10]. В ряде стран государственная служба отделена от рынка труда и системы занятости [18]. Национальные системы государственной службы нашли отражение и в профилях подготовки государственных служащих. Отдельные авторы выделяют такие аспекты подготовки ГГС: юридические, общественные, корпоративные [16]. Особенности программ Master of Public Administration (MPA) зависят во многом от учреждений, реализующих данные программы, – университетов, правительственных школ и академий. Как правило, программы предназначены для студентов, уже имеющих опыт государственной службы и желающих продвижения по карьерной лестнице в своей сфере. Целевые аудитории данных магистерских программ представлены молодыми профессионалами из другой профессиональной сферы; младшими государственными служащими; государственными служащими, которые стремятся попасть в более высокий класс.

Магистерские программы МРА предоставляют своим студентам широкий спектр знаний, поскольку они изучают как отдельные социальные институты, так и механизмы реформ, изменений в обществе, теорию и практику политики, механизмы формирования политики. Отдельные учебные заведения позволяют студентам получать знания по политическим коммуникациям, практические навыки в сфере безопасности, демократии и управления. В том числе способность идентифицировать и анализировать проблемы, а затем разрабатывать эффективные решения. На отдельных курсах студенты учатся эффективному управлению своим временем, учатся выступать публично. Учебные заведения предоставляют магистерские программы во всем мире. Все более популярными становятся онлайн-курсы. Одной из наиболее востребованных среди студентов является магистерская программа «Интернет-магистр государственного управления», направленная на изучение основ реализации государственной политики

и предназначенная для руководителей государственных административных секторов и учреждений.

Целью обучения по программе «Интернет-магистр государственного управления» Института исследований местного самоуправления (INLOGOV) [22] Бирмингемского университета – ведущего британского центра изучения управления, политики и управления на местном уровне – является развитие лидерских качеств для стратегического управления государственной политикой. Среди предлагаемых методов обучения:

- видеолекции ведущих преподавателей;
- интерактивные задания, позволяющие участвовать в групповых занятиях;
- практическая работа с использованием реальных ситуаций;
- социальное взаимодействие со студентами, преподавателями.

Цель «МРА-Финансы» Университета Бирмингем – предоставление возможности руководителям государственного сектора обновлять и совершенствовать свои практические навыки в области финансового и экономического управления. Программа предназначена, в частности, для тех, кто работает в министерствах финансов, финансовых департаментах отраслевых министерств, банках развития, местных органах власти, на государственных предприятиях, в неправительственных организациях и которым необходимо понимание принципов финансового управления. Программа предусматривает изучение:

- роли государства в управлении экономикой и государственными финансами;
- вопросов управления денежно-кредитной, валютной, фискальной, торговой и экологической политикой;
- бюджетирования и контроля.

В программе рассматриваются темы, связанные с проектированием, планированием, финансированием и оценкой проектов. Обучение проходит в течение двадцати недель, используются такие методы обучения, как лекции, создание и решение кейсов, ролевые игры и групповая работа. Программа включает

два 20-кредитных базовых модуля: «Управление государственными финансами» и «Управление общественным хозяйством». В деятельности исполнительных органов власти ключевую роль играют человеческие ресурсы. В связи с этим существует необходимость адаптации практики использования данных ресурсов в различных культурных контекстах и стратегических задачах. Решить данную проблему призвана программа «МРА – Человеческие ресурсы», которая реализуется в Бирмингемском университете. Программа состоит из трех 20-кредитных модулей, один из которых – «Общественное управление и лидерство». Целями данного модуля являются:

- знакомство студентов с организационной теорией и ее практическое применение в государственных учреждениях, в частности с такими вопросами, как структура, управление в государственных и общественных организациях;

- развитие навыков и знаний в общественном административном контексте, разграничение между руководством, государственным управлением и администрацией, а также роль руководства в осуществлении культурных изменений в общественных организациях с целью улучшения обслуживания граждан;

- предоставление студентам опыта тематического исследования по вопросам соотношения руководства и управления общественностью. Среди тем модуля:

1. Введение в организации и эволюция организационной теории.
2. Организационная структура.
3. Организационная культура.
4. Управление в организациях.
5. Реформа государственного управления.
6. Лидерство и управление.
7. Лидерство в правительстве.
8. Управление производительностью.
9. Управление изменениями.

Представляет интерес, на наш взгляд, и модуль «Управление персоналом и развитие», целью которого является разработка критического понимания тео-

рий, концепций и подходов, которые касаются управления человеческими ресурсами и развитием в международном контексте. Необходимость введения модуля «Управление персоналом и развитие» обусловлена тем, что:

– во-первых, меняются структуры координации человеческих ресурсов в международных организациях, как государственных, так и частных, причем некоторые аспекты становятся более интегрированными во всем мире, в то время как другие аспекты становятся все более локализованными;

– во-вторых, происходит более широкое распространение «международных» подходов к стратегическому управлению человеческими ресурсами. Модуль направлен на то, чтобы предоставить студентам понимание этих процессов и способность решать проблемы HRM, в том числе в международном контексте. Темы данного модуля следующие:

1. Стратегический HRM и «Управление талантами».
2. Международный HRM и глобализация.
3. HRM и государственный сектор.
4. Управление эффективностью, культура и мотивация.
5. HRM, национальные культуры и международные организации.
6. Глобальный HRM.

7. Анализ тематических исследований в международном HRM. Так, программа МРА, обеспечивающая навыки, необходимые для точного и глубокого анализа государственной политики и развития сильного и эффективного государственного управления, реализуется и в Лондонской школе экономики и политических наук (LSE) [12].

Программа «Исполнительный магистр государственного управления (EMPA)» LSE предназначена для подготовки будущих лидеров государственной политики. Учебная программа обеспечивает знания в сфере экономики, политики и политологии, показывает, как они могут применяться для анализа политик в самых разных условиях. Студенты имеют возможность выбора специализаций наряду с подготовкой по основным предметам. В ходе обучения студенты взаимодействуют с ведущими учеными и практиками из сферы полити-

ки, которые имеют непосредственный опыт в решении политических задач. Среди обязательных дисциплин программы:

- микро- и макроэкономика для публичной политики;
- количественные подходы и анализ политики;
- анализ и измерение благосостояния.

Вариативная часть программы представлена такими курсами, как:

- политическая экономия развития;
- общественная экономика для публичной политики.

Данная магистерская программа дает возможность высокопоставленным государственным служащим овладеть новейшими аналитическими инструментами, необходимыми для обеспечения эффективной политики. Исходя из вышесказанного, магистерские программы МРА, образовательных учреждений Великобритании имеют важное значение для реализации государственной политики, эффективного государственного управления в условиях глобализации, карьерного роста государственных гражданских служащих. Так, некоторые из них могут занимать политические посты, другие – работать в качестве экономистов, политологов в правительствах. Адаптация опыта Великобритании в реализации программ Master of Public Administration, на наш взгляд, будет способствовать повышению профессионализма государственных гражданских служащих.

Результаты анализа монографических работ, научных статей показали, что профессиональная подготовка государственных служащих в Федеративной Республике Германии не была предметом комплексного специального изучения.

Исследование опыта профессиональной подготовки государственных служащих в развитых странах мира показывает, что существует ряд общих тенденций. В частности, статус государственных служащих определяется соответствующими нормативными правовыми актами. Наличие базового образования и профессиональной подготовки является обязательным условием для получения статуса государственного служащего. К лицам, которые поступают на гос-

ударственную службу, предъявляются особые требования. Так, в Германии в соответствии с законодательством о государственной службе будущие государственные служащие должны соответствовать следующим требованиям:

- гражданство Германии в соответствии со статьей 116 Основного Закона или гражданство другого государства – члена Европейского союза;
- гарантия защиты либерально-демократического базового порядка в соответствии с Основным Законом;
- способность занимать государственную должность, это означает упорядоченные экономические условия, хорошую репутацию, отсутствие недееспособности и судимости;
- право на карьеру в связи с физическими и умственными возможностями, выявленными, когда это необходимо, различными процедурами отбора;
- обязательные медицинские осмотры.

Кроме того, существующие максимальные возрастные ограничения не могут быть превышены в отдельных федеральных землях.

Государственная служба представлена широким спектром профессий в федеральных, государственных или местных органах власти. В зависимости от того, является ли работодатель федеральным правительством, государством, муниципалитетом, говорят о федеральных, государственных или местных должностных лицах. Профессии гражданской службы регулируются инструкциями по обучению и профессиональной ориентации федерации или земель.

Профессиональная гражданская служба, основанная на опыте, профессиональной деятельности и лояльном выполнении обязанностей, должна обеспечивать стабильное управление и долгосрочное и надежное выполнение задач в интересах граждан. Поэтому государственные служащие заняты главным образом в основных сферах традиционной администрации, в частности управленческими функциями. Государственные гражданские служащие представлены и учителями, сотрудниками сферы здравоохранения.

Одной из особенностей гражданской службы Германии является довольно жесткая система классов карьеры, часто препятствующая вертикальной (а так-

же горизонтальной) мобильности через границы класса карьеры. Так, система классов для государственных служащих состоит из четырех стандартных уровней карьеры: административный класс, исполнительный класс, клерикальный класс и субклерикальный класс. Каждый класс карьеры состоит (по крайней мере) из пяти классов. В соответствии с основными принципами системы карьеры на основе заслуг переход для государственных служащих в классы гражданской службы строго связан с определенными формальными квалификационными требованиями.

Профессиональный профиль немецких гражданских служащих во многом определяется существующими правилами. Обучение кандидатов для государственной службы осуществляется в рамках подготовительной службы. Теоретическая подготовка проводится в административных школах, других учебных заведениях государственного управления или в колледжах. Практическое обучение осуществляется в соответствующих учебных организациях федерального правительства, федеральных или муниципальных администрациях. В соответствии с Законом о государственной гражданской службе Германии поступление в административный класс, как правило, предваряет двухгодичная подготовительная стажировка в различных государственных и частных учреждениях.

В настоящее время подготовка государственных служащих в университетах Германии характеризуется широким междисциплинарным подходом. Кроме того, существует определенный баланс между теоретической и практической подготовкой. Значительное внимание уделяется такому виду обучения, как стажировка в органах государственной власти. Цель обучения и подготовки государственных служащих в Германии – высококвалифицированные администраторы-универсалы.

К. Рейхард и М. Ребер отмечают, что все кандидаты со степенью бакалавра имеют возможность войти в исполнительный класс, все кандидаты, имеющие степень магистра, получают возможность перехода в административный класс [20]. Одной из особенностей профессиональной подготовки государственных служащих в Германии является и то, что политехнические университеты про-

водят обучение по программам бакалавриата, а классические университеты ведут подготовку по магистерским программам.

Подготовка по таким магистерским программам организована, как правило, в течение двух лет в режиме неполного рабочего дня, и учебная нагрузка представлена 60 кредитами ECTS.

В качестве примера магистерской программы следует привести Executive Master of Public Management Школы управления Hertie (HSoG) [17], которая предназначена для опытных профессионалов из правительства, бизнеса и гражданского общества. Студенты данной магистерской программы имеют возможность прослушать широкий спектр факультативных курсов. В профиле обучения «Лидерство и управление» при изучении дисциплин по выбору происходит знакомство с проблемами цифровой трансформации экономики, концепциями и инструментами, необходимыми для увеличения производительности выполняемых работ, реализации организационных изменений. Курсы по приобретению навыков предлагают обучение ведению переговоров, управлению конфликтами, мотивации персонала.

Учебная программа носит гибкий характер по времени и содержанию. Программа рассчитана либо на полный рабочий день (1 год), либо параллельно с обычной работой участника (2 года). Участники могут выбирать факультативы из трех областей: лидерство и управление, финансовый менеджмент и методы, а также межсекторальное управление. Благодаря партнерству с Копенгагенской бизнес-школой (CBS), а также с ESCP Europe, студенты могут участвовать в отдельных курсах программы «Магистр государственного управления» на CBS или Executive MBA в ESCP Europe в Лондоне, Мадриде, Турине или Берлине.

Рамочное соглашение с Федеральным министерством внутренних дел Германии показывает значительный интерес немецкого государственного сектора к ЕМРМ. ЕМРМ обеспечивает квалификацию, необходимую для модернизации государственного управления и сотрудничества между тремя секторами.

HSoG тесно сотрудничает с другими высшими учреждениями в области государственной политики и управления – среди них Лондонская школа экономики, Школа международных и общественных дел Колумбийского университета, Университет Потсдама.

После окончания данной магистерской программы выпускники имеют возможность работать в федеральных министерствах, Федеральном парламенте, Европейской комиссии, Европейском парламенте, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и др.

Программа МРА представлена и другими учебными заведениями. Так, концепция данной программы Университета Касселя [23] реализуется с использованием элементов электронного обучения и предназначена для государственных гражданских служащих представительского класса. Среди основных модулей «Национальное и международное публичное управление», «Управление персоналом», «Лидерство», «Инновационный менеджмент».

Ряд университетов предлагают академическую степень МРМ. Целью данной программы является приобретение и развитие лидерских навыков, новейших специальных знаний в области коммуникации, экономики и права, психологии и этики руководителями с опытом работы. Особенностью программы является и коучинг для студентов, которые сталкиваются с проблемами (например, командные конфликты на рабочем месте или карьерный рост на новом месте работы и временная нагрузка).

Модули магистерской программы Университета г. Кель [24] следующие: «Самоуправление, лидерство и этика», «Связи с общественностью», «Организационный и информационный менеджмент», «Управление человеческими ресурсами», «Управление инвестициями», «Местная политика», «Публичное и частное право», «Политико-административные системы», «Политико-административные системы и политика государственных финансов».

Исследование отдельных аспектов профессиональной подготовки государственных служащих в Германии свидетельствует о том, что профессиональная подготовка государственных служащих в этой стране имеет свои особенности.

В стране осуществляется политика непрерывного образования государственных служащих, которая направлена на наибольшую их эффективность.

Вопросы профессиональной подготовки государственных гражданских служащих во Франции остаются малоисследованными, в частности недостаточно изучена система профессиональной подготовки государственных служащих во Франции, ее структурные элементы.

Согласно Закону «О правах и обязанностях служащих» [14] к служащим относят всех гражданских служащих административных органов государства, регионов, департаментов, коммун и их публичных учреждений, кроме служащих парламентских ассамблей и представителей судебной власти.

Поступление на государственную службу предусматривает наличие начальной профессиональной подготовки. Согласно ст. 22 Закона «О правах и обязанностях служащих» от 13 июля 1983 года [14] государственные служащие имеют право на непрерывное обучение, имеют право проходить профессиональную подготовку. На них может возлагаться обязанность по посещению мероприятий по профессиональной подготовке. Независимо от мероприятий профессионального повышения квалификации, каждый служащий ежегодно пользуется, в зависимости от распорядка его труда, индивидуальным правом на повышение квалификации. Это право реализуется по его инициативе, согласованной с администрацией.

Цель профессиональной подготовки государственных служащих – дать возможность выполнять функции с наибольшей эффективностью на протяжении всей карьеры для удовлетворения потребностей пользователей и полного выполнения миссии государственной службы.

Центральным инструментом политики обучения служащих во Франции является план обучения, который разрабатывается каждой администрацией на национальном, региональном и/или местном уровнях. План включает руководящие принципы обучения, мероприятия, средства реализации, категории обучающихся, ожидаемые результаты, расписание и бюджет. Может также вклю-

чать учебные мероприятия для проверки приобретенного опыта. План, как правило, составляется на три года и ежегодно обновляется.

План обучения является синтезом индивидуальных потребностей государственных служащих, выраженных во время ежегодного собеседования (проведенного специально или как часть ежегодного профессионального интервью), и целей государственной службы. Каждый государственный служащий, независимо от его статуса и стажа работы, проходит обучение в соответствии с планом.

Начальное обучение регулируется, как правило, нормативными документами административных школ. По мнению отдельных авторов, наиболее эффективными учебными заведениями являются административные школы. Во Франции существует значительная сеть таких школ. Они тесно связаны с государственными администрациями (на государственном уровне, а также с местными органами власти и государственными лечебными заведениями), могут внедрять стратегию общественного обучения с учетом потребностей администраций, а также целей обучения. Общее количество таких школ – более 50-ти. Существуют и специализированные учебные заведения для налоговых служб, таможенных органов, в сфере социальной политики и др.

В процессе обучения в административных школах студенты получают не только знания, но и опыт практической подготовки. Стажировки проходят либо в государственных администрациях (во Франции или за рубежом), либо в частном секторе. Цель таких стажировок – предоставить будущим государственным служащим практический опыт конкретной административной работы, ознакомить с основными инструментами управления. Одной из ведущих административных школ является Национальная школа администрирования (ENA), в качестве основополагающих принципов деятельности которой – демократизация доступа к старшей гражданской службе и профессиональная подготовка старших должностных лиц. Среди направлений деятельности данной школы:

– набор и начальная подготовка старших французских и иностранных чиновников;

– непрерывная подготовка и развитие французских и иностранных официальных лиц в краткосрочной или долгосрочной перспективе и др.

Тематика курсов административной школы следующая:

- управление человеческими ресурсами и социальный диалог;
- управление проектами;
- кризисное управление;
- ведение переговоров.

Занятия основаны на тематических исследованиях и обмене практическим опытом и проводятся в форме практических упражнений, семинаров и конференций для небольших групп. Среди обязательных дисциплин правовые основы государственной службы, бухгалтерский учет и финансовый анализ.

В Национальной школе администрирования стажировки занимают значительное место: около двух третей времени отводится на практическое обучение. Все студенты в ходе стажировок выполняют обязанности государственных служащих. В ходе теоретического обучения студенты осваивают в том числе вопросы, связанные с практическим функционированием органов государственной власти.

Цели обучения в административных школах устанавливаются органами государственной власти, а школы несут полную ответственность за содержание обучения. Преподаватели в таких школах в большинстве своем представлены специалистами со значительным опытом работы и практики управления.

Административные школы обеспечивают непрерывную подготовку государственных гражданских служащих, учитывая их тесную связь с органами государственной власти.

П. Жевар и Э.К. Жильбер отмечают, что подготовка в течение всей жизни направлена на сопровождение госслужащего в ходе его карьеры, чтобы позволить ему:

- осваивать новые инструменты управления;
- углублять знания или умения, чтобы занимать ответственные должности;
- развивать другие сферы опыта, чтобы сменить сферу деятельности [1].

Центральным органом, который отвечает за разработку политики государственной гражданской службы, является Главное управление гражданской службы (DGAFP), а для территориальной гражданской службы – генеральные директораты местных органов власти. DGAFP отвечает за общее регулирование политики обучения: правовые рамки, соглашения с союзами гражданских служащих.

Центральное учреждение для обучения территориальных гражданских служащих – Национальный центр территориальной гражданской службы (CNFPT) [13]. Центр имеет 29 региональных отделений, 4 национальных института национальных территориальных образований – INSET и Национальный институт территориальных исследований INET. CNFPT определяет основные направления профессиональной подготовки местных служащих категорий А, В, С; оценивает их потребности в обучении; утверждает образовательные программы, усвоение которых необходимо для занятия должностей в муниципальных органах; организует конкурсы на замещение должностей; организует профессиональное обучение и экзамены для продвижения по службе, получения нового ранга и др. CNFPT отвечает за профессиональную подготовку персонала местных и региональных органов власти, а также за организацию определенных конкурсных вступительных экзаменов и профессиональных экзаменов для территориальной гражданской службы.

Так называемое интеграционное обучение, предусмотренное после назначения на должность государственных территориальных служащих категории В, проходит в течение двух периодов по пять дней каждый и ориентировано на понимание общественных действий, ценностей, обязанностей территориальной государственной службы, территориальных преобразований. Такое обучение предусматривает разработку общего видения территориальной государственной службы, изучение управления проектами. Обучение без отрыва от производства проводят учебные подразделения государственных органов власти.

На протяжении последних десятилетий во Франции создана эффективная система профессиональной подготовки государственных служащих. Несмотря

на значительное количество учебных заведений, входящих в систему подготовки государственных служащих, данная система функционирует достаточно эффективно, на наш взгляд, благодаря тесной связи с органами государственной власти, разработанной стратегии обучения. Одним из условий успешного функционирования данной системы является и хороший охват территории сетью учебных заведений.

Известно, что высокий профессионализм должностных лиц местного самоуправления обеспечивает высокую эффективность управленческих решений. В условиях становления государственности Луганской Народной Республики существует необходимость изменений и в системе профессиональной подготовки должностных лиц местного самоуправления с целью повышения их профессионализма. В связи с этим, на наш взгляд, будет целесообразным изучение опыта профессиональной подготовки должностных лиц местного самоуправления во Франции с целью адаптации при подготовке государственных гражданских служащих в Луганской Народной Республике.

В Стратегии «Образование, обучение, занятость – 2016–2020», разработанной Агентством развития Франции (AFD), отмечается, что образование, обучение и занятость не могут решить все проблемы развития. Тем не менее они жизненно важны для построения более устойчивой модели социальной справедливости и развития. Образование и обучение способствуют созданию социального капитала, являются основой связей между людьми. Отмечается также, что путь восприятия и поддержки секторов образования, обучения и занятости должен развиваться соответственно и конечным результатом является улучшение социальной сплоченности, укрепление устойчивого и стимулирование экономического развития [22].

На протяжении последних десятилетий во Франции создана эффективная система профессиональной подготовки государственных служащих и, в частности, должностных лиц местного самоуправления. Местная администрация в стране делится на три уровня: коммуны, департаменты и регионы. В рамках процесса децентрализации, начатого в 1981 году, регион и департамент как

территории государственного управления были дифференцированы в зависимости от статуса их местной власти, избранной всенародным голосованием. Все это сопровождалось передачей полномочий.

Коммуны, возглавляемые мэром, выполняют основные служебные и демократические функции представительства. Услуги префектуры и местные государственные службы были переданы департаментам: здравоохранение и социальные службы, инфраструктура, сельское хозяйство и др. Полномочия регионов сосредоточены главным образом на экономическом планировании и образовании.

Французская государственная служба представлена 5,3 миллиона человек (21,1% от активного населения), и она разделена на 3 уровня: государственная гражданская служба с 2,448 миллиона служащих (47% от общего числа), распределенных по министерствам (2,193 млн), государственные административные учреждения (0,292 млн), территориальная государственная служба (1,748 млн, что эквивалентно 33% от общего числа) [11].

Созданная в 1984 году территориальная государственная служба является третьей по величине частью государственной службы наряду с государственной службой государства и государственной больничной службой.

Нормативная база профессиональной подготовки должностных лиц местного самоуправления следующая. Это Закон от 12 июля 1998 г. №84-594 о подготовке должностных лиц территориальной государственной службы [5], Указ от 26 декабря 2007 г. №2007-1845 о непрерывной подготовке государственных служащих на территориальной государственной службе [8].

В Общем статуте территориальной государственной службы закреплён принцип права на профессиональную подготовку в течение всей жизни, признаваемый всеми территориальными гражданскими служащими. Учитывая их влияние на функционирование местных органов власти, законодатели устанавливают правила подготовки кадров на территориальной государственной службе. Целью этих положений является обеспечение обучения с учетом потребностей персонала и ожиданий местных работодателей.

Закон 1984 года, с изменениями от 2007 г., определяет различные виды обучения, предлагаемые территориальным агентам. Он различает, с одной стороны, обязательные курсы профессиональной подготовки, которые проводятся в начале карьеры или в контексте адаптации к занимаемой должности, и, с другой стороны, факультативные курсы, организуемые по инициативе агента или его работодателя. Различают, с одной стороны, обязательные тренинги, которые проводятся в начале карьеры или в рамках адаптации к занимаемой работе, и, с другой стороны, факультативные тренинги, организованные по инициативе агента или его работодателя.

Кроме того, территориальные агенты могут пользоваться индивидуальным правом на обучение (DIF) – 20 часов в год, которые могут накапливаться в течение 6 лет, максимум до 120 часов. Инструменты, используемые в схеме обучения, – это план обучения и индивидуальный учебный буклет.

Обязательное обучение предусматривает действия, способствующие интеграции всех категорий персонала, и действия по профессионализации, осуществляемые на протяжении всей карьеры и при назначении на ответственную должность.

Условия для проведения учебных курсов установлены Указом от 29 мая 2008 года [9], в котором сбалансировано время обучения путем установления краткосрочных действий, которые происходят на регулярной основе в течение всей карьеры и в соответствии с потребностями всех территориальных государственных служащих. Эти учебные действия включают в себя:

- интеграционное обучение, направленное на получение знаний о территориальной среде, которое должно происходить в течение года назначения и до пребывания в должности;
- курсы профессиональной подготовки, направленные на адаптацию при трудоустройстве и поддержание навыков, которые включают в себя:
 - профессиональная подготовка на первом месте работы;
 - курсы профессиональной подготовки на протяжении всей карьеры;

– курсы профессиональной подготовки, следующие после назначения на должность.

Продолжительность и периодичность различных учебных курсов одинакова для всех категорий должностей, за исключением старшего руководящего состава, а также секторов пожарной и муниципальной полиции.

Доступ к новой внутренней системе продвижения по службе зависит от соблюдения требований к обучению для первоначальных рабочих мест. Проведение данных учебных курсов поручено исключительно Национальному центру территориальной государственной службы (CNFPT) [13] в качестве его основной миссии. Они финансируются за счет взноса «1% на обучение», который местные власти вносят в CNFPT [15].

Другие виды обучения включают в себя:

- подготовку к профессиональным экзаменам;
- курсы по развитию карьеры, проводимые во время службы;
- персональные тренинги. Их нормативное применение было установлено Указом от 26 декабря 2007 года [8]. В этих тренингах участвуют все территориальные чиновники. Если эти дополнительные тренинги не будут реализованы CNFPT как часть его ежегодной учебной программы, финансируемой за счет 1% взноса, это может привести к процессу проведения тендеров на уровне сообщества, и их стоимость покрывается бюджетом сообщества. Кроме того, территориальные служащие могут пользоваться индивидуальным правом на обучение (DIF) (20 часов в год), которые могут накапливаться в течение 6 лет, максимум до 120 часов. Этот DIF можно использовать только в том случае, если предпринятые учебные действия предварительно зарегистрированы в плане обучения сообщества.

Выбор учебного действия, предпринятого в соответствии с DIF, является предметом соглашения между служащим и местным работодателем. В случае отказа работодателя два года подряд служащий имеет приоритетный доступ к эквивалентным обучающим мероприятиям, организованным CNFPT. DIF может быть реализован во время или вне рабочего времени. Этот выбор является

предметом предварительного обсуждения в рамках совместного технического комитета. Когда обучение осуществляется в нерабочее время, территориальный работодатель выплачивает пособие на обучение, равное 50% от почасовой заработной платы.

Среди инструментов, которые используются как часть схемы обучения, – план обучения. Данный план определяет программу обучения для сообщества, должен быть установлен территориальными работодателями.

Программа действий касается обязательной подготовки по вопросам интеграции и профессионализации, развития и подготовки к профессиональным экзаменам. Это важный элемент политики обучения сообщества, который заключается в удовлетворении спроса и предложения на обучение.

В качестве инструмента, который также является частью схемы обучения должностных лиц местного самоуправления, выступает индивидуальный учебный буклет. Данный документ является собственностью служащего и фиксирует обучение и оценку компетентности на протяжении всей карьеры. Буклет может использоваться в случае экспертизы профессиональных компетенций, профессионального опыта.

Профессиональная подготовка государственных служащих в Соединенных Штатах Америки представлена такими образовательными программами:

- программа сертифицированных государственных менеджеров;
- программа подготовки магистров государственного управления;
- программы развития для государственных менеджеров и др.

Национальной программой для обучения и развития государственных менеджеров и руководителей является программа сертифицированных публичных менеджеров (СРМ). Данная программа реализуется с 1986 г. И в настоящее время представлена в 38 штатах и в федеральном правительстве. Основная цель программы – повышение профессионального уровня государственного управления и организационной эффективности и результативности [21]. В целом уровни программы направлены на изучение:

- основ лидерства, менеджмента;

- улучшение навыков работы с людьми;
- руководство коллективом;
- повышение организационной эффективности;
- улучшение понимания менеджером крупных систем, комплексных организаций и др.

Так, одна из самых успешных СРМ реализуется в штате Флорида и представлена 8 уровнями:

1. Управление индивидуальной деятельностью.
2. Управление производительностью группы.
- 3, 4. Управление организационной эффективностью.
5. Социальные изменения и их влияние на государственное управление.
6. Системный подход к управлению.
7. Перспективы политики.
8. Современные проблемы в сфере государственного управления.

СРМ в штате Нью-Джерси включает следующие курсы:

1. Управление изменениями. Курс предоставляет участникам стратегии для облегчения изменений, снижения сопротивления изменениям и управления конфликтами в результате изменений.

2. Разрешение конфликтов. Курс призван управлять конфликтами в позитивной и конструктивной манере. В ходе прохождения данного курса слушатели учатся превращать сложные ситуации в новые возможности для роста.

3. Критическое мышление. Критическое мышление – способность осмысливать, применять, анализировать, синтезировать и оценивать информацию, чтобы получить ответ или сделать вывод. Критическое мышление позволяет командам создавать позитивные и значимые отношения и успешно завершать проекты, как они учатся мыслить и действовать умнее и др.

Для государственных менеджеров в США реализуются исполнительные программы развития. Так, в Высшей школе США долгосрочное развитие лидерских качеств происходит в рамках программы для молодых лидеров, менеджеров среднего звена и руководителей. Колледж университета Мериленда

предлагает краткосрочные курсы лидерства на основе учебной программы и исследовательской работы центра креативного лидерства. Отдельные местные руководители обучаются по различным региональным программам с учетом конкретных компетенций. Топ-менеджеры федерального правительства имеют возможность обучаться по программе для подготовленных кандидатов в Вашингтонском университете.

Институт производительности предоставляет возможность участия в конференциях, обучении и программах сертификации для менеджеров правительства. Ряд курсов данного института направлен на повышение эффективности работы правительства, в том числе курс лидерства и управления изменениями.

Программа «МРА – Магистр государственного управления» реализуется университетами страны и предназначена для подготовки студентов к карьере лидера в государственных администрациях, в сфере бизнеса, общественных организациях. Программа основана на изучении нормативных, политических, экономических, социальных и культурных теорий и концепций.

Университет Феникса успешно реализует данную программу в таких курсах [26]:

1. Развитие человеческого капитала в государственном секторе. Включает планирование управлением человеческим капиталом в общественной и политической среде, подбор, развитие сотрудников, кадровую политику и др.

2. Ведущие организационные изменения в государственном секторе. Обучение применению теории лидерства в государственном секторе; изучение культуры поведения группы, финансовой и нефинансовой мотивации на рабочем месте.

Анализ данных по выработке государственной политики и управления. Курс призван привить навыки анализа информации и представления ее соответствующим образом для заинтересованных сторон; навыки сбора и анализа первичных и вторичных данных для оценки результативности и эффективности государственного сектора товаров и услуг.

3. Государственный бюджет. В данном курсе студенты изучают учет и инструменты формирования бюджета. Отдельные темы курса дают возможность приобретения навыков по принятию бюджетных решений, бухгалтерского учета, отчетности и др.

Отдельные университеты США реализуют программы послевузовского образования. В качестве примера можно привести деятельность университета Дж. Хопкинса [23] в этом направлении. Данная программа готовит государственных служащих для решения сложных проблем управления. Об этом свидетельствуют как основные, так и факультативные курсы и дипломный проект. Среди основных курсов:

- оценка государственной политики и политического процесса;
- финансовый менеджмент и анализ в общественном секторе;
- основы количественных методов;
- основы государственного и частного управления и др.

В ходе освоения данной программы студенты изучают факультативные курсы:

- глобальная политическая экономика;
- бюджетный процесс;
- энергетическая и экономическая безопасность;
- анализ государственной политики и др.

На протяжении последних десятилетий в развитых странах мира создана эффективная система профессиональной подготовки государственных гражданских служащих. Несмотря на значительное количество учебных заведений, входящих в систему подготовки государственных гражданских служащих, данная система функционирует достаточно эффективно благодаря тесной связи с органами государственной власти, разработанной стратегии обучения.

Список литературы

1. Жевар П. Образование государственных служащих во Франции / П. Жевар, Э.К. Жильбер [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2010/01/07/>

2. Ихсанова Т.П. Особенности реализации магистерских программ в России и за рубежом [Текст] / Т. П. Ихсанова // Вестник Хабаровского государственного университета экономики и права. – 2016. – №3 (83). – С. 44–49.

3. Кочегура А.П. Обучение государственных служащих высшего уровня: опыт стран ОЭСР [Текст] / А.П. Кочегура // Государственное управление: электронный вестник. – 2015. – Вып. 48. – С. 309–323.

4. Степаненко Е.В. Master of Public Administration (MPA): опыт реализации, проблемы и перспективы развития [Текст] / Е.В. Степаненко // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. – 2015. – №1. – С. 82–91.

5. Centre National de la Fonction Publique Territoriale (Le CNFPT). – URL: <http://www.cnfpt.fr/>

6. Conrad C. Master's Education in the United States / C. Conrad, J. Haworth, S. Millar. – Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press, 1993. – 342 p.

7. Décret n° 2007–1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000017761652>

8. Décret n° 2007–1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000017761652>

9. Décret n 2008–512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000018893533>

10. Demmke C. Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service / C. Demmke, T. Moilanen. – Frankfurt: Lang, 2010.

11. Evrostat Statistics Explained. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_France&oldid=269649

12. Executive Master of Public Administration (EMPA) / The London School of economics and political science. – London, 2018. – 17 p.

13. Le CNFPT: Centre National de la Fonction Publique Territoriale Ressource électronique. URL: <http://www.cnfpt.fr>

14. Loi n° 83–634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000504704&dateTexte=20080116>

15. LOI n° 84–594 du 12 juillet 1984, relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84–53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territorial. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000501342&fastPos=1&fastReqId=1896383297&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

16. Hajnal G. Public administration education in Europe: continuity or reorientation? Teaching Public Administration / G. Hajnal // SAGE Journals. – 2015. – №33 (2). – P. 95–114.

17. Hertie School of Governance. URL: <https://www.hertie-school.org>

18. Horton S. Contrasting Anglo-American and Continental European civil service systems / S. Horton // International Handbook of Civil Service Systems. – Cheltenham: Edward Elgar, 2011. – P. 31–54.

19. Reichard C. Academic executive programs in public administration and management: Some variety across Europe / C. Reichard. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0144739416645651>

20. Reichard C. Die Ausbildung der Staatsdiener von Morgen. Bestandsaufnahme, Reformtendenzen, Perspektiven / C. Reichard, M. Röber. – Berlin, 2012.

21. The Certified Public Manager program. URL: www.fcpm.fsu.edu/cpm-program.cfm

22. Strategy – education, training, employment 2016–2020 / AFD. – Paris, 2018. – 48 p. URL: <https://www.afd.fr/sites/afd/files/2018-01/strategy-education-training-employment-2016-2020.pdf>

23. J. Hopkins University. URL: <https://www.jhu.edu/>

24. University of Birmingham. URL: https://landing.birmingham.ac.uk/uob/mpa?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_term=online+mpa&utm_campaign=UoB+-+MPA+Online+-+Tier+1+-+UK+-+Phrase&utm_content=MPA+Online&uadgroup=MPA+Online&uAdCampgn=UoB+-+MPA+Online+-+Tier+1+-+UK+-+Phrase&gclid=EAIaIQobChMIInK-V0LOe3gIVRaQYCh0w5QYkEAAAYASAAEgL6u_D_BwE&pcrid=250519381326&pkw=online+mpa&mkwid=s&pmt=p/

25. University of Kassel. URL: www.uni-kassel.de

26. University of Phoenix. URL: <https://www.phoenix.edu/>

27. University of Public Administration in Kehl. URL: <http://www.hs-kehl.de/en/about-kehl-university/about-our-university/>

Литвиненко Наталья Кимовна – канд. пед. наук, доцент, доцент кафедры государственного управления и таможенного дела ГОУ ВПО ЛНР «Луганский национальный университет имени Тараса Шевченко», Украина, Луганск.
