



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ПРОГРАМА РАДА



ЛАБОРАТОРІЯ  
ЗАКОНДАВЧИХ  
ІНІЦІАТИВ  
[www.sebracet.org.uk](http://www.sebracet.org.uk)



ІнфоЦентр

# ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПРАКТИКИ НАВЧАННЯ ТА АТЕСТАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Інформаційна довідка,  
підготовлена Європейським інформаційно-  
дослідницьким центром

Для успішного просування по службі чиновникам необхідно постійно вдосконалювати свої знання та навички. Особливе значення підвищення освітнього рівня має для просування за посадами. Адже зайняття посади вищої категорії в багатьох випадках передбачає наявність вищого освітнього рівня. Для просування за званнями навчання публічних службовців не вважається передумовою, але очевидно є одним з об'єктивних факторів, що можуть вплинути на рішення органу чи посадової особи, уповноважених приймати рішення з цих питань. Загалом навчання та підвищення кваліфікації – це не лише право, але й обов'язок публічного службовця. При цьому, публічні службовці мають право і на додаткове навчання<sup>1</sup>.

Отже, підвищення освітнього рівня є інтересом і самого службовця, який завдяки цьому може просуватись по службі. З іншого боку, воно є і в інтересах держави (громади), яка зацікавлена у більш кваліфікованій та ефективній службі. Законодавство в цьому контексті підкреслює ступінь зацікавленості наймача при закріпленні умов, за яких може відбуватись навчання. Відмінності тут полягають у:

1) статусі службовця під час навчання. Наприклад, відповідно до статті 87 чеського закону, «підвищення освіти публічних службовців є частиною службових відносин», і для цього державні службовці мають право на навчальну відпустку. Подібно, за статтею 101 польського закону, «участь члена корпусу цивільної служби в навчаннях, передбачених для цивільної служби, розцінюється на рівні з виконанням ним службових обов'язків». Інакше кажучи, під час такого навчання вважається, що чиновники перебувають на службі, і їм зараховується відповідний стаж;

2) передумовах надання навчальної відпустки. Ними є наявність певного стажу публічної служби, щоб отримати таку відпустку (зокрема у Литві – 3 місяці, а у Греції – 3 роки), та перебування в межах певного віку (навчальна відпустка у Греції не надається службовцям, що досягли 50 років);

3) строках навчальної відпустки. Законодавством зазвичай обмежуються максимальні строки: наприклад в Литві – до одного року, а в Греції – два роки. Проте в багатьох європейських державах перевага надається короткостроковим навчанням. Наприклад, у Чеській Республіці публічний службовець має право на відпустку для цілей навчання, тривалість якої не повинна перевищувати 16 днів протягом одного календарного року. Такі короткострокові навчальні відпустки є більш раціональними з огляду на те, що на них службовці можуть ознайомитись із останніми новаціями в законодавстві та адміністративних технологіях, а вартість таких навчань істотно не навантажуватиме бюджет, на відміну від річного чи дворічного навчання;

4) джерелах фінансування навчальних відпусток. У більшості європейських держав навчальні відпустки, погоджені з уповноваженим органом чи посадовою особою, фінансуються за рахунок держави (громади). Хоча тут є винятки: зокрема у Литві, при відпустці для підвищення кваліфікації кар'єрний публічний службовець зберігає свою посаду, але не отримує встановлену зарплатню. З іншого боку, за наявності державного

---

<sup>1</sup> Тимошук В. П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В. П. Тимошук, А. М. Школик. – Київ: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

фінансування навчальних відпусток у Греції службовець зобов'язаний відпрацювати у публічному секторі строк, що втричі перевищує тривалість наданої відпустки, а при невиконанні цієї умови повинен повернути зарплату, отриману під час відпустки<sup>2</sup>.

В деяких європейських державах (Австрії, Франції, Італії, Данії та Фінляндії) є обов'язкові навчальні періоди. Публічні службовці не мають права не відвідувати освітні курси, якщо їх попросив це зробити наймач (адміністрація)<sup>3</sup>. Подібна ситуація впливає також із положень польського закону: член корпусу цивільної служби, включений до відповідних планів навчань чиновників, «бере участь» в них (стаття 98), тобто такі навчання фактично є обов'язком цивільних службовців<sup>4</sup>.

Взагалі планові навчання достатньо детально регулюються у польському законі і поділяються, зокрема, на:

- 1) центральні – плановані, організовані та контрольовані Начальником Цивільної служби;
- 2) загальні – плановані, організовані та контрольовані генеральним директором відповідної установи;
- 3) навчання в межах індивідуальних програм професійного розвитку службовців;
- 4) курси стратегічного управління для генеральних директорів установ<sup>5</sup>.

Слід додати, що спеціалізовані навчальні інституції для публічних службовців наявні у багатьох європейських державах. Наприклад, в Чехії Інститут державного управління забезпечує навчання державних службовців та інших працівників адміністративних установ, у Польщі випускників Національної школи публічної адміністрації звільняють від проходження підготовчої служби тощо. Спрощено можна стверджувати, що в країнах системи кар'єри спеціалізовані школи для публічних службовців відіграють визначальну роль, а в деяких випадках монополізують навчання. У країнах системи посад для службовців є більші можливості вибору місця підвищення кваліфікації – базовими критеріями тут виступають зміст та якість освітніх послуг, які отримує публічний службовець, незалежно - в публічному чи в приватному навчальному закладі<sup>6</sup>.

Для просування по службі винятково важливе значення мають також процедури атестації або оцінювання (оцінки). У більшості європейських держав (зокрема в Болгарії, Естонії, Чехії) для означення цієї процедури використовується термін «атестація». Але є й інші назви даного механізму: наприклад у Латвії – «оцінка відповідності», Литві – «оцінювання» тощо. Названі терміни, що застосовуються у зарубіжному законодавстві, частково відрізняються і за змістом, який вкладають у них розробники юридичних конструкцій. У деяких країнах (зокрема в Чехії) правове регулювання порядку проведення атестації міститься в базовому законі про службу, хоча

<sup>2</sup> Тимошук В. П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В. П. Тимошук, А. М. Школик. – Київ: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

<sup>3</sup> Auer A., Demmke C., Polet R. Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. – Maastricht. 1996. – P. 35.

<sup>4</sup> Тимошук В. П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В. П. Тимошук, А. М. Школик. – Київ: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Там само.

в більшості європейських країн в законах наявні лише основоположні норми про атестацію, деталі ж процедури визначаються підзаконними нормативно-правовими актами (найчастіше – рішеннями урядів)<sup>7</sup>.

Сутність атестації у європейській країнах полягає, передусім, в оцінці діяльності публічних службовців, тобто їхніх успіхів (чи їхня відповідність формальним вимогам перебування на посаді (наприклад наявність відповідної освіти)) може також з'ясуватися при проведенні атестацій, проте лише у випадках, коли за їх результатами приймається рішення про переведення на вищу посаду<sup>8</sup>.

Періодичність проведення атестацій, як завжди, відрізняється в залежності від країни, а нерідко – і від виду служби. Але в більшості європейських держав атестація чиновників проводиться щорічно, хоча й наявні коливання від шести місяців (Фінляндія) до двох років (Бельгія). Таким чином, атестація є постійним моніторингом ефективності діяльності публічних службовців і засобом управління персоналом<sup>9</sup>.

Для забезпечення об'єктивності атестаційної процедури для її проведення створюються спеціальні комісії за участю керівника установи, безпосереднього керівника чиновників, що атестуються, представника кадрової служби, профспілок, колег по роботі. В Естонії можливе також залучення до складу конкурсно-атестаційних комісій вчених і незалежних фахівців. Цікавим є вирішення питання суб'єктів, що проводять атестацію у Литві. Обов'язковим етапом атестаційної процедури є оцінка наприкінці кожного календарного року публічних службовців їх прямими начальниками (або уповноваженими ними особами). Якщо службовця на цьому етапі оцінено на «добре», то процедура на цьому завершується. У разі ж отримання оцінок «бездоганно» або «незадовільно» службовець підлягає додатковій оцінці спеціально створеною комісією<sup>10</sup>.

Литовський закон про державну службу окреслює усі можливі варіанти рішень, що приймаються атестаційними комісіями:

1) у разі оцінки публічного службовця «добре», його кар'єра продовжується по суті без змін. Більше того, якщо така оцінка зроблена протягом двох років підряд, то атестація наступного року не відбувається взагалі або відбувається тільки на прохання службовця з метою просування по службі;

2) у разі оцінки публічного службовця «бездоганно» комісія пропонує особі, що найняла службовця на посаду, підвищити кваліфікаційний клас (звання), або перевести на вищу посаду, або принаймні зберегти status quo, якщо немає можливостей для просування по службі;

3) у разі оцінки публічного службовця «незадовільно» комісія пропонує особі, що найняла службовця на посаду, вдосконалити кваліфікацію службовця, або понизити

---

<sup>7</sup> Тимошук В. П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В. П. Тимошук, А. М. Школик. – Київ: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

<sup>8</sup> Там само.

<sup>9</sup> Там само.

<sup>10</sup> Там само.

службовця у класі, або перевести на нижчу посаду. Якщо ж службовця оцінено незадовільно два рази підряд, то його пропонується взагалі звільнити зі служби<sup>11</sup>.

Рішення, прийняті атестаційними комісіями, можуть мати як рекомендаційний, так і обов'язковий характер для керівників установ, уповноважених приймати рішення з питань просування. І хоча, з огляду на те, що такі комісії здебільшого очолюють саме ці керівники, конфлікти тут малоімовірні, проте можливі. Тому цитований литовський закон передбачає обов'язковість деяких рішень оціночних комісій, а саме: пониження чи підвищення у класі та звільнення у разі повторної незадовільної атестації<sup>12</sup>.

## **Управління кадрами в парламентах Австрії, Бельгії, Великобританії, Греції, Естонії, Польщі, Словаччини, Фінляндії**

---

### **Австрія**

Повноваження HR-менеджерів децентралізовані, і на федеральному рівні відсутній узагальнений підхід до підготовки кадрів. У парламенті питання управління кадрами належить до відання трьох відділів: відділу з управління кадрами апарату парламенту, відділу загальної координації питань щодо управління кадрами (в тому числі навчання та підготовки кадрів) та відділу з питань персоналу членів парламенту (їх помічників та самих членів парламенту).

На початку кар'єри кожен працівник повинен пройти вступний навчальний курс. В подальшому, для просування по кар'єрній сходинці, службовець повинен відвідувати курси лідерства. Стосовно цих курсів, однак, не існує конкретних вимог - згідно із загальним правилом (§ 32 Закону про державну службу) службовці проходять відповідне навчання впродовж трьох років з моменту вступу на посаду, у тому числі внаслідок підвищення<sup>13</sup>.

### **Бельгія**

На федеральному рівні відбором працівників на державну службу (в тому числі в апарат Федерального парламенту) займається Управління Федеральної адміністрації з відбору кадрів (SELOR)<sup>14</sup>.

В рамках нової системи федеральні державні службовці (у тому числі працівники апарату парламенту) мають можливість взяти участь у програмах підготовки з метою

---

<sup>11</sup> Тимошук В. П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В. П. Тимошук, А. М. Школик. – Київ: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

<sup>12</sup> Там само.

<sup>13</sup> Leadership and Culture: Comparative Models of Top Civil Servant Training / M. V. Van Wart, A. Hondenghem, E. Schwella, E. Suino. – Hampshire: Palgrave Macmillan, 2014. – 376 с.

<sup>14</sup> Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States [Електронний ресурс]. – 2008. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes\\_perspectives/Administration\\_and\\_the\\_Civil\\_service\\_in\\_the\\_27\\_EU\\_Member\\_states.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf).

розвитку професійних якостей, пов'язаних з їхніми посадовими функціями. Працівники можуть обрати курс з переліку програм. Кожен з курсів має певну тривалість (наприклад, навчання для посадовців з науковим ступенем магістра триває щонайменше 5 днів) та завершується тестуванням. У разі успішного складання тесту учасники курсу отримують сертифікат, який засвідчує завершення обраного курсу та надає право на отримання надбавки до зарплатні протягом певного періоду часу. По завершенню цього періоду службовці можуть подаватись на іншу навчальну програму. Якщо службовець не впорався з тестом і «провалив» його, то для того, щоб стати учасником цього або іншого навчального курсу, необхідно чекати один рік<sup>15</sup>.

Теоретично участь у програмах підготовки є добровільною. Однак очевидним є той факт, що через фінансові стимули та перспективу кар'єрного зростання переважна більшість службовців прагнуть брати участь у такого роду програмах.

Проведення навчальних програм належить до повноважень Інституту з підготовки кадрів Федеральної Адміністрації (OFO-IFA). Інститут володів чималим досвідом підготовки державних службовців усіх рівнів, однак йому бракувало досвіду проведення атестацій. Протягом короткого періоду та будучи обмеженим в професійних ресурсах (над проектом з самого початку працювало лише 12 менеджерів та 2 експерти), Інститут мав розробити більш ніж 150 нових програм підготовки та тестів для понад 84 000 федеральних державних службовців різного роду діяльності та рівня підготовки. Крім того, у зв'язку з тим, що у Бельгії 3 офіційні мови, усі курси мали бути доступними голландською, французькою та німецькою мовами<sup>16</sup>.

## Великобританія

Підрозділом Палати громад британського парламенту є департамент з управління кадрами (Department of Human Resources and Change), до завдань якого належить відбір, підготовка, навчання та розвиток працівників парламенту. Із вступом на посаду працівник має пройти обов'язкове підготовче навчання, тип та тривалість якого залежить від підрозділу роботи та особливостей посади. Відповідно до «Плану реформ державної служби» принаймні 5 днів на рік має бути приділено навчання та/або підвищенню кваліфікації (через електронне навчання, традиційні тренінги тощо)<sup>17</sup>.

Великобританія зосередилась на безперервній освіті державних службовців з 1980-х років. З того часу на ринку освітніх послуг виникла велика кількість гравців. Лідером з навчання працівників парламенту є компанія "Parli-Training", створена у 2002 році, яка розробляє та реалізовує професійні навчальні програми для службовців апарату

<sup>15</sup> Nemes J. Global Trends in Public Sector Reform / J. Nemes, M. S. Vries. – Cork: Primento Digital Publishing, 2012. – 280 с.

<sup>16</sup> Nemes J. Global Trends in Public Sector Reform / J. Nemes, M. S. Vries. – Cork: Primento Digital Publishing, 2012. – 280 с.

<sup>17</sup> Human Resources Management Country Profiles. United Kingdom [Електронний ресурс] // OECD. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20United%20Kingdom.pdf>.

парламенту та помічників членів парламенту. Також функціонує Національна школа управління<sup>18</sup>.

## Греція

---

Відбір на державну службу в Греції з 1994 року здійснюється на основі конкурсного іспиту. Саме в той час було створено Верховну Раду з відбору персоналу, яка здійснює загальний нагляд за процесом відбору. На Національний центр державної адміністрації, створений у 1983 році, покладено функції з організації безперервного навчання державних службовців.

На рівні парламенту функціонує Директорат з управління та підготовки кадрів, до складу якого входять відділ кадрів та відділ навчання та підготовки кадрів. Останній, у співробітництві з Національним центром державної адміністрації, університетами та коледжами, відповідальний за програми підготовки працівників парламенту та членів парламенту. Крім того, відділ навчання та підготовки кадрів організовує у парламенті тренінги для студентів вищих навчальних закладів<sup>19</sup>.

## Естонія

---

Державна політика управління людськими ресурсами у Естонії може бути охарактеризована як випадок відсутності централізованої HR-стратегії. Кожен державний орган відповідальний за набір та підготовку персоналу. У 2010 році на міністерство фінансів було покладене завдання з координації державної політики у сфері управління кадрами, втім, його функції були обмежені до суто технічних та не включають розробки політичної стратегії у даній сфері. У парламенті Естонії підрозділом, що відповідає за кадрову політику, є Відділ персоналу, який формує кадрову політику канцелярії, керує розробкою і застосуванням процедур у сфері управління персоналом і правових актів, необхідних для роботи з персоналом, а також сприяє впровадженню кадрової політики в структурних підрозділах<sup>20</sup>.

## Польща

---

У парламенті Польщі Управління з правових питань та персоналу займається, серед усього іншого, питаннями, пов'язаними із зайнятістю в апараті парламенту, розробкою та реалізацією кадрової політики та поліпшенням професіоналізму та кваліфікації працівників (§ 18 Регламенту Канцелярії Сейму)<sup>21</sup>. Безперервне обов'язкове навчання

---

<sup>18</sup> Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States [Електронний ресурс]. – 2008. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes\\_perspectives/Administration\\_and\\_the\\_Civil\\_service\\_in\\_the\\_27\\_EU\\_Member\\_states.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf)

<sup>19</sup> Directorate for Human Resources & Training [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.hellenicparliament.gr/en/Dioikitiki-Organosi/Ypiresies/Genikes-Diefthynseis/G-D-Anthropinou-Dynamikou/Diefthynsi-Anthropinou-Dynamikou-kai-Epimorfoseos>.

<sup>20</sup> Riigikogu board and departments [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/chancellery-riigikogu/board-and-departments/>.

<sup>21</sup> Regulamin organizacyjny Kancelarii Sejmu – Warszawa: Wydaw. Sejmowe, 1993. – 53 с.

(тренінги, курси) проводить Національна школа державного управління<sup>22</sup>. Обов'язковою також є підготовча служба для нових службовців, яка, втім, може бути скасована за рішенням наймача (адміністрації) у окремих випадках. Підготовча служба може тривати до чотирьох місяців<sup>23</sup>.

## Словаччина

Відбір на державну службу в Словаччині є децентралізованим. У парламенті ці функції виконує відділ з управління персоналом. Кожен державний службовець має право на навчання щонайменше протягом 5 днів на рік. Усі витрати на навчання та організацію підготовки своїх працівників бере на себе установа. Існує три основних типи тренінгів для державних службовців:

1) Адаптивна підготовка (для нових державних службовців) являє собою навчальний курс, який охоплює загальні питання, що стосуються діяльності державного службовця (конституція; законодавство, що регулює державну службу; ЄС; основи функціонування апарату парламенту тощо);

2) Безперервна професійна підготовка – тренінги та курси з менеджменту, вивчення мов тощо;

3) Підготовка в конкретних галузях, визначених державою як пріоритетні, наприклад ІТ<sup>24</sup>.

## Фінляндія

Кожен державний орган, в тому числі парламент, відповідальний за підготовку та навчання державних службовців під загальним наглядом Міністерства фінансів. Переважно всі державні органи проводять підготовче навчання для нових співробітників. В середньому державні службовці проходять курси з підвищення кваліфікації 3-5 днів на рік<sup>25</sup>.

Основним постачальником послуг з підготовки державних службовців є державна компанія НАУС<sup>26</sup>. Крім неї, на ринку навчальних послуг для державної служби функціонують і інші компанії.

*Інформацію підготувала Катерина Пенькова,  
аналітик ЄІДЦ*

<sup>22</sup> Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States [Електронний ресурс]. – 2008. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes\\_perspectives/Administration\\_and\\_the\\_Civil\\_service\\_in\\_the\\_27\\_EU\\_Member\\_states.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf).

<sup>23</sup> Human Resources Management Country Profiles. Poland [Електронний ресурс] // OECD. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Poland.pdf>.

<sup>24</sup> Human Resources Management Country Profiles. Slovak Republic [Електронний ресурс] // OECD. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Slovak%20Republic.pdf>.

<sup>25</sup> Human Resources Management Country Profiles. Finland [Електронний ресурс] // OECD. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Finland.pdf>.

<sup>26</sup> Leadership and Culture: Comparative Models of Top Civil Servant Training / M. V. Van Wart, A. Hondenghem, E. Schwella, E. Suino. – Hampshire: Palgrave Macmillan, 2014. – 376 с.