

УДК 351.851:35.077

В. Гарасим

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Розкрито суть основних понять, що становлять теоретичну основу державної освітньої політики у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Ключові слова: державна освітня політика, державна служба, державні службовці, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців.

Перехід України до демократичного суспільства, правової держави та ринкової економіки зумовлює необхідність запровадження державної освітньої політики, яка відповідала б потребам сьогодення. Адже саме освіта становить стратегічний ресурс соціально-економічного і науково-технічного розвитку суспільства, поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності держави на міжнародній арені.

У цьому контексті особливої значущості набуває визначення змісту, основних напрямів, механізмів реалізації державної освітньої політики. Адекватному вирішенню поставлених завдань сприятиме розкриття сутності самого поняття “державна освітня політика”.

У процесі розвитку України як незалежної держави в нових умовах демократії, глобалізації і європейської інтеграції одним із головних питань є формування стабільного і професійного корпусу державних службовців, здатних результативно та якісно виконувати завдання і функції держави.

Рівень професіоналізації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування безпосередньо залежить від ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення їх кваліфікації шляхом отримання відповідних знань, умінь, навиків.

Враховуючи сучасні тенденції розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців безумовно потребує вдосконалення та визначення нових пріоритетів. Важливим аспектом у державній освітній політиці у цій сфері є розуміння сутності її понять та категорій.

Проблемам державної освітньої політики у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців присвячено дослідження В. Атаманчука, Н. Гончарук, Д. Двінчука, С. Дубенка, О. Оболенського, В. Олуйка, Г. Опанасюка, В. Лугового, Н. Нижник, О. Турчинова та інших учених.

У словнику-довіднику “Державне управління” термін “державна політика” визначено як напрям дій або утримання від них, обрані органами державної влади для вирішення певної проблеми або сукупності взаємопов’язаних проблем. Державна політика є засобом, що дає змогу державі досягнути певної мети в конкретній галузі, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи

впливу, ґрунтуючись на ресурсах, які є в її розпорядженні. Найголовнішим результатом державної політики є успіх у досягненні визначених цілей [1].

О. Дем'янчук до основних атрибутів державної політики відносить:

– адміністративні повноваження – легітимність ухвалення рішень та їх виконання за ієрархією, яка забезпечується суспільно визнаними органами управління, тобто органами державної влади і громадського самоврядування;

– компетенцію у тій сфері, якої стосується державна політика, – освіті, соціальному забезпеченні, екології тощо;

– впорядкованість і наступність – наявність системи розробки та ухвалення рішень, відстеження результатів, оцінка та коригування дій [2].

Державна політика охоплює всі сфери суспільного життя, відповідно до чого виокремлюють різні її види: економічну, соціальну, національної безпеки, інформатизації тощо. На сьогодні однією з пріоритетних сфер діяльності держави визнана освіта як найважливіша ланка виховання свідомих громадян, формування освіченої, творчої особистості. Освіта постає пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного, культурного життя. Передумовою цього виступає спроможність освіти давати знання, розвивати вміння та навички життєдіяльності в громадянському суспільстві, що створює сприятливі передумови для встановлення та розширення порядку взаємодії людей.

Освітня політика – це комплексне поняття, яке треба розглядати у вузькому та широкому розумінні. У своєму вузькому значенні термін визначає лише набір норм (закони та інші легальні права) й урядові концепції та стратегії, які регулюють систему освіти і встановлюють форму для роботи освітніх установ. У широкому розумінні освітня політика – це не лише правові норми й інші політичні документи, що визначають діяльність освітніх установ, а й дійсні процеси розвитку освітніх систем і установ та механізми управління, за допомогою яких можна вплинути на ці процеси [3].

Враховуючи вищезазначене, можна дати таке визначення державної освітньої політики: це напрям дій або утримання від них, обрані органами державної влади для вирішення проблем галузі освіти або сукупності взаємопов'язаних проблем освітніх систем і установ.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про державну службу”, Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату з державних коштів [4].

Новий Закон України “Про державну службу”, який набирає чинності з 1 січня 2014 р., дає ширше визначення поняття державної служби та державних службовців:

1) державна служба – професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг;

2) державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо:

- підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері;
- розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів;
- надання адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду (контролю);
- управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами;
- управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату;
- реалізації інших повноважень відповідного органу [5].

На думку Г. Атаманчука, державну службу можна розглядати як практичну і професійну участь у здійсненні цілей і функцій держави через виконання обов'язків і повноважень на посаді, що визначена в конкретному державному органі. Ключовим словом тут є “виконання”, що означає не просто роботу, яка вимірюється часом, або кількістю підготовлених документів, а формування владно-управлінських взаємовідносин між державою та суспільством, державним органом та об'єктами, що ними управляються [6].

Своєю чергою, С. Дубенко сутність поняття державної служби визначає в наступному:

- державна служба – це професійна діяльність, тобто вона є для державного службовця професією – необхідністю виконувати соціальні посадові повноваження;
- у межах цієї професійної діяльності реалізовується компетенція державних органів;
- ця діяльність направлена на забезпечення функціонування державних органів;
- ця діяльність полягає у виконанні посадових обов'язків [7].

О. Оболенський зазначає, що державна служба в Україні визнається одним із важливіших інститутів у справі формування і розвитку державності, від якого залежать функціонування всієї суспільно-політичної системи, вирішення різноманітних завдань і здійснення функцій сучасної держави [8].

Державна служба є складним соціальним явищем. Вона вбирає в себе низку аспектів, включаючи економічний, політичний, правовий, соціальний, організаційний, кадровий. Усі вони відображають багатогранність державної служби як сфери професійної діяльності державних службовців із забезпечення виконання повноважень державних органів.

За О. Оболенським, поняття “державний службовець” можна аналізувати в трьох аспектах:

- державно-правовому – державний службовець – це “слуга” держави, наділений нею повноваженнями різного спрямування та значення. Службовець представляє державу в її різноманітних як внутрішніх, так і зовнішніх зв'язках (у відносинах із іншими державами, громадськими і недержавними організаціями);
- адміністративно-правовому – державний службовець має владні, організаційно-розпорядчі повноваження. Він – представник влади, який вживає юрисдикційні заходи і повноваження та застосовує адміністративно-правові санкції;
- кримінально-правовому – державний службовець – це особливий суб'єкт кримінальної та адміністративної відповідальності.

Поняття “державний службовець” є фактично похідним від поняття “державна служба”.

Він реалізує державну владу в різних сферах суспільного життя у відповідних правових формах і за допомогою певних методів управління. Діяльність державних службовців виявляється по-різному. Зокрема, державні службовці:

- здійснюють функції нормо-проектного, організаційно-розпорядчого та консультативно-дорадчого спрямування, реалізують повноваження; отже, державна служба – це виконання та/або забезпечення виконання завдань і функцій держави від її імені особою, яка перебуває на посаді в органах державної влади чи місцевого самоврядування;

- виконують юридично-владні приписи для різних суб’єктів права в системі управлінської ієрархії (готують та видають накази та розпорядження, дають вказівки тощо);

- реалізують юрисдикційні дії, тобто застосовують заходи державного примусу до юридичних і фізичних осіб;

- займаються організаційною діяльністю та здійснюють розпорядчі операції тощо.

О. Оболенський також сформулював загальні вимоги до професійної підготовки державного службовця:

- засвоєння основних елементів теорії державного управління;

- володіння вміннями, необхідними для виконання службових обов’язків;

- уміння розробляти проекти нормативно-правових актів та запроваджувати їх на практиці;

- здатність забезпечувати інноваційність діяльності;

- готовність сприяти та забезпечувати діяльність щодо розвитку всіх сфер життєдіяльності людини (економічної, соціальної, духовної, політичної);

- володіння знаннями та вміннями, необхідними для забезпечення виконання завдань і функцій держави в конкретній галузі чи сфері діяльності.

Відповідно до пункту 1 Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування” № 564 від 07.07.2010 р. система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (далі – система підготовки) створюється з метою задоволення потреби центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів і організацій, на які поширюється дія Законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, у високопрофесійних та висококультурних працівниках, здатних компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам [9].

До системи підготовки належать навчальні заклади, що виконують освітньо-професійні програми підготовки, перепідготовки та професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, програми спеціалізацій за напрямом підготовки “Державне управління”, та органи, що здійснюють управління підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Провідним навчальним закладом системи підготовки є Національна академія державного управління при Президентові України, яка здійснює методичне забезпечення професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та підвищення кваліфікації викладачів, які залучаються для проведення зазначеного навчання.

Підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – здобуття освіти освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста або магістра, а також навчання в аспірантурі, докторантурі, інших навчальних закладах або наукових установах за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.

Перепідготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – отримання спеціальності за напрямом підготовки “Державне управління” за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та набутого практичного досвіду.

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навиків і здатності виконувати завдання та обов’язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.

У шостому томі Енциклопедії державного управління “Державна служба” наведено визначення поняття підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів як навчання з метою оновлення та розвитку знань і умінь, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної управлінської діяльності [10].

Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів спрямоване на послідовне вдосконалення професійних знань, умінь і навиків, зростання майстерності, професіоналізму. Це – навчання, спрямоване на підтримку і вдосконалення професійного рівня, знань і умінь персоналу [11].

Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів – навчання кадрів з метою вдосконалення знань, умінь, навиків і способів спілкування у контексті зростання вимог до професії або підвищенням за посадою [12].

Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів – навчання після отримання основної освіти, спрямоване на послідовну підтримку та вдосконалення професійних знань (поглиблення, приведення у відповідність до вимог більш високої посади), навиків, зростання майстерності з наявної професії. Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів спрямоване на послідовне удосконалення професійних знань, умінь і навиків і зростання майстерності згідно з професією працівника.

У сучасній системі підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів в Україні можна виділити, як правило, чотири основні завдання:

1) усунення недоліків в освіті державних службовців, пов’язаних із їх попереднім навчанням;

2) навчання спеціальним дисциплінам, що спрямовані на підвищення ефективності державного управління: загальній теорії, суті й формам державного управління та місцевого самоврядування, їх законодавчого забезпечення, ролі й особливостей державної служби;

3) оновлення галузевих знань, вивчення останніх досягнень науки і техніки, яке б спонукало до подальшої самоосвіти, досягнення особистих цілей (освітніх, професійних тощо), сприяло самореалізації;

4) сприяння просуванню по державній службі [13].

До змісту підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів можна віднести: неперервну, постійну самоосвіту з метою ефективного вирішення питань професійної діяльності в обраній сфері управлінської діяльності; ознайомлення з новими теоретичними та практичними здобутками, знаннями в різних галузях державного управління, науки, техніки та виробництва; набуття нових знань та вмінь під час діяльності на державній службі; оновлення й розвиток знань та вмінь у галузі управлінської діяльності.

Система підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів в Україні дає змогу визначити її мету. У сучасних умовах – це: сприяння поліпшенню якісного кадрового забезпечення системи державного управління як одного з напрямів адміністративної реформи; сприяння професіоналізації державної служби; сприяння підвищенню якості роботи сфери державного управління загалом та кожного з державних службовців зокрема; сприяння формуванню нової генерації державних службовців: високопрофесійних, компетентних, патріотично налаштованих, творчих, ініціативних, здатних приймати рішення й готових нести відповідальність за їх результати; вивчення, узагальнення та поширення кращого професійного й управлінського досвіду.

В Україні передбачено такі види підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів, що забезпечують його неперервність:

– навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; підвищення кваліфікації за програмами тематичних постійно діючих та короткотермінових семінарів;

– участь у семінарах, що проводяться з урахуванням потреб у підвищенні ефективності виконання посадових обов'язків і результатів щорічної оцінки професійної діяльності державних службовців;

– стажування в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також за кордоном; самоосвіта за річними програмами, а також участь у наукових дослідженнях із проблематики державного управління.

Система підготовки державних службовців в Україні охоплює велику кількість установ, регулюється на різних рівнях законодавства і має ті самі недоліки, які притаманні загальній системі організації державного управління. Успішне здійснення реформи системи підготовки буде залежати від більш широкої інституційної реформи, а також від політичної поінформованості та бажання прийняти необхідні зміни.

Проведений нами аналіз наукових джерел дає змогу зробити такі висновки.

Державна освітня політика – це напрям дій або утримання від них, обрані органами державної влади для вирішення проблем галузі освіти або сукупності взаємопов'язаних проблем освітніх систем і установ.

Державна освітня політика у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців – це офіційно визначена, організована й цілеспрямована діяльність держави та підпорядкованих їй установ, спрямована на функціонування і подальший розвиток системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців як з метою задоволення потреби центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого

самоврядування, інших органів і організацій, на які поширюється дія Законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, у високопрофесійних та висококультурних працівниках, здатних компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам.

На нашу думку, подальших досліджень потребують питання удосконалення державної політики у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та аналіз ступеня її реалізації; нормативно-правове забезпечення та зв'язок державної освітньої політики у цій сфері з соціально-економічним розвитком країни.

Література

1. Державне управління [Текст] : словн.-довід. / [уклад. В. Д. Бакуменко та ін.]. — К. : УАДУ, 2002. — С. 50.
2. Дем'янчук О. П. “Державна політика” та “публічна політика”: варіант перехідного періоду [Електронний ресурс] / О. П. Дем'янчук. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/naukma/Polit/2000_18/05.
3. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. кол. : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) [та ін.]. — С. 472.
4. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 3723-ХІІ від 16.12.1993 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
5. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 4050-VI від 17.11.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
6. Атаманчук В. Г. Теория государственного управления [Текст] : курс лекц. / В. Г. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1997. — С. 263.
7. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні [Текст] : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко. — К. : Ін Юре, 1999. — 244 с.
8. Оболенський О. Ю. Державна служба [Електронний ресурс] : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. — К. : КНЕУ, 2003. — 344 с.; Там само. — 2006. — Режим доступу : <http://studentbooks.com.ua/content/view/1215/76/1/1/#1845>.
9. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 564 від 07.07.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-п>.
10. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. кол. : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) [та ін.]. — С. 315.
11. Крушельницька О. В. Управління персоналом [Текст] : навч. посіб. / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. — К. : Кондр, 2003. — С. 22.
12. Кибанов А. Я. Основы управления персоналом [Текст] : учебник / А. Я. Кибанов. — М. : ИНФРА-М, 2005. — С. 36.
13. Енциклопедія державного управління... — С. 315.

V. Harasym

**THEORETICAL BASES OF STATE EDUCATIONAL POLICY
IN THE SPHERE OF TRAINING, RETRAINING
AND ADVANCED TRAINING OF CIVIL SERVANTS**

The essence of the basic concepts of the theoretical framework of the national education policy of training, retraining and advanced training of civil servants is revealed.

Key words: state educational policy, civil service, civil servants, training, retraining and advanced training of civil servants.