

## ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СИСТЕМІ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ

*У статті розкрито науково-практичні аспекти організації професійного навчання державних службовців у системі підвищення кваліфікації.*

**Ключові слова:** форми і види навчання; концептуальні засади; імплементація норм; план-графік; диференційований, практико-орієнтований, технологічний підходи.

Однією з найбільш дієвих форм належного кадрового забезпечення державного управління є професійне навчання державних службовців, на яке поширюється дія Законів України “Про державну службу” [1] в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації. З урахуванням положень нового законодавства про державну службу та імплементації цих норм у систему підвищення кваліфікації державних службовців активно дискутується питання забезпечення високого рівня організації та якості професійного навчання. Політична активність, глибокі реформаційні процеси в суспільстві вимагають оперативного вдосконалення організаційних форм і методів навчання всіх категорій державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що окреслені проблеми стають дедалі актуальнішими й привертають увагу багатьох учених. Зокрема, дослідженню цих питань присвятили свої наукові праці В. Гошовська, С. Дубенко, Ю. Кальниш, О. Конотопцев, О. Мельников, О. Оболенський, Л. Пашко, Н. Протасова, С. Серьогін, В. Шайдеров, С. Хаджирадева та ін. Науковці вивчають та аналізують потреби в навчанні державних службовців, зосереджуючись на основних положеннях державної кадрової політики України [4] та взаємозв'язку навчання з поліпшенням надання управлінських послуг, організаційної структури професійного навчання державних службовців у системі підвищення кваліфікації.

Незважаючи на значні наукові доробки, питання вдосконалення організаційних засад професійного навчання державних службовців у системі підвищення кваліфікації є малодослідженим. Воно ускладнюється:

- неналежною фінансовою базою, що перешкоджає залученню до роботи топ-менеджерів із сучасною освітою та відповідним досвідом;
- надмірною залежністю закладів освіти від органів державної влади в питаннях організації процесу навчання державних службовців;
- низькою мотивацією державних службовців до процесу навчання;
- низьким рівнем відносин органів влади з неурядовими організаціями та громадськістю, зокрема в наданні соціальних послуг населенню;
- факторами психологічного характеру, пов'язаними з наявністю в їх професійній свідомості залишків старих державних командно-адміністративних методів управління;

– недосконалістю українського законодавства, що регламентує питання навчання державних службовців, зокрема щодо ресурсного забезпечення процесу навчання;

– недостатньою координацією діяльності різних установ та організацій, що відповідають за навчання державних службовців, а також недостатнім забезпеченням навчального процесу високоякісними навчальними програмами, професійною літературою та навчально-методичними матеріалами.

З огляду на зазначене *мета статті* – розкрити організаційні засади професійного навчання державних службовців у системі підвищення кваліфікації (далі – Система), виокремити основні управлінські аспекти в контексті забезпечення її модернізації, зростання професіоналізму державних службовців, їх кар'єрного просування.

У проєкті Стратегії модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців велику увагу приділено питанням організаційної структури та розподілу повноважень органів, які управляють системою професійного навчання державних службовців.

Відповідно до ст. 17 Закону України “Про вищу освіту”, “управління у галузі вищої освіти у межах їх компетенції здійснюється: іншими центральними органами виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади” [2].

Навчання в сучасному розумінні – це будь-яке заплановане вдосконалення поведінки того, хто вчиться, на основі нових знань, поглядів, цінностей, умінь, навичок тощо [7, с. 56]. При цьому освіту можна розглядати як організовану комунікацію з метою досягнення успішних очікуваних результатів навчання. Якщо виходити із цих положень, то Система вирішує такі загальні завдання щодо здійснення підготовки державних службовців, як навчання з метою здобуття особою певного нового для неї освітньо-кваліфікаційного рівня (спеціаліст, магістр) за спеціальністю, спрямованого на професійну діяльність в органах державної влади; перепідготовки державних службовців як навчання з метою здобуття певного освітньо-кваліфікаційного рівня за іншою спеціальністю (спеціалізацією); підвищення кваліфікації державних службовців як навчання, що спрямоване на підвищення, тобто досягнення певного визначеного рівня загальної управлінської культури, що спеціалізується в межах певної категорії посад і спеціалізації на окремих функціях, завданнях, повноваженнях, які визначаються актуальними потребами сьогодення.

У розробці організаційних засад розвитку професійної підготовки державних службовців потрібно обмежуватися не тільки рішенням поточних завдань. Стратегія професійного навчання кадрів – стратегія майбутнього розвитку держави. Тож визначення потреб у кадрах (кількісного та якісного – за спеціалізаціями та кваліфікаціями) зумовлено, передусім, станом і прогнозом розвитку соціально-економічних та політичних процесів, рівнем розвитку виробничих сил, завданнями управління й пріоритетами, на які націлено суспільство. Тому питання підготовки державних службовців у цілому завжди потрібно вирішувати як складну, комплексну науково-прикладну, соціальну проблему. Висхідним для цього має бути вдосконалення організаційного процесу всієї системи підвищення кваліфікації в Україні.

*Підвищення кваліфікації* – один із провідних видів навчання державних службовців, який супроводжує професійну діяльність протягом трудового життя й сприяє професіоналізації державної служби. Метою підвищення кваліфікації є розширення та оновлення знань, формування вмінь, необхідних для ефективного виконання професійних завдань і функцій, забезпечення здатності державних службовців до дієвого публічного менеджменту та демократичного управління, організації діяльності щодо надання якісних управлінських послуг громадянам в умовах розвитку ринкових відносин і конкуренції.

До складу Системи входять навчальні заклади, ліцензовані за освітнім напрямом 1501 “Державне управління”, а також інші заклади підвищення кваліфікації у сфері державного управління. Організаційна структура Системи складається з двох рівнів – центрального та регіонального.

*Центральний рівень:* Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України; галузеві заклади післядипломної освіти центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ).

*Регіональний рівень* представляють регіональні інститути державного управління Національної академії державного управління при Президентові України в містах Харкові, Львові, Одесі, Дніпропетровську, центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування державних підприємств, установ і організацій в областях, АР Крим, містах Києві та Севастополі (далі – обласні центри).

Чинна Система має переважно інформаційний або академічний характер. Їй бракує динамічності та практичної цілеспрямованості щодо здобуття державними службовцями певних навичок, необхідних для виконання службових обов’язків. В умовах глобалізаційних процесів та розвитку нового демократичного суспільства професійне навчання в Системі не забезпечує повною мірою необхідний професійний розвиток фахівців у сфері державного управління. З метою виявлення причин проаналізуємо стан нормативно-правового забезпечення Системи.

Крім зазначеного вище Закону України “Про державну службу”, навчальні заклади системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців керуються Законами України “Про освіту”, “Про вищу освіту”; Указами Президента України “Про стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки” від 01.02.2012 р. № 45/2012; “Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації” від 05.04.2012 р. № 246/2012; Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування” від 07.07.2010 р. № 564; Розпорядженнями Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів на період до 2014 року щодо реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад” від 18.07.2012 р. № 480-р; “Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад” від 28.11.2011 р. № 1198-р; “Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній служ-

бі та службі в органах місцевого самоврядування” від 06.07.2011 р. № 642-р тощо.

Згідно зі ст. 29 чинного Закону України “Про державну службу” [1], державні службовці підвищують свою кваліфікацію через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше ніж один раз на п’ять років. Результати навчання й підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі.

У 2012 р. кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що підвищили кваліфікацію, становила 71 051 особу, із них керівників – 29 336 осіб, спеціалістів – 41 715 осіб. Загальна чисельність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування – 372 856 осіб, із них: державних службовців – 274 739 осіб, посадових осіб місцевого самоврядування – 98 117 осіб. Дані свідчать, що професійне навчання здійснили 19% державних службовців, тоді як значна кількість фахівців неохоплені.

Система підвищення кваліфікації має функціонувати на основі нових організаційних засад, що базуються на принципах обов’язковості, плановості навчання, випереджальному характері навчання, безперервності (упродовж проходження служби чи здійснення відповідних повноважень), наступності, цілісності, інноваційному характері, індивідуалізації та диференціації підходів до навчання.

Реалізація зазначених принципів можлива за таких умов: удосконалення організаційних форм і видів підвищення кваліфікації для відповідних категорій осіб; застосування єдиних державних стандартів та критеріїв; використання інноваційних форм і методів професійного розвитку кадрів у сфері державного управління; створення належних умов для розвитку конкурентного середовища на ринку надання освітніх послуг навчальними закладами Системи.

Це дасть змогу впровадити інноваційні форми та види підвищення кваліфікації для державних службовців, що сприятимуть кваліфікованому здійсненню ними своїх повноважень та виконанню покладених на них обов’язків. Водночас удосконити роботу навчальних закладів Системи; сформувати та закріпити через програми підвищення кваліфікації державних службовців такі демократичні цінності, як активна участь у житті суспільства, патріотизм, лідерство, відповідальність, толерантність, гуманізм, соціальне партнерство. Це сприятиме забезпеченню цільового використання бюджетних коштів, виділених для організації підвищення кваліфікації державних службовців; посиленню інституційної та навчальної спроможності Системи, її орієнтованість на реалізацію Національного плану дій щодо виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [3].

Важливим організаційним аспектом підвищення кваліфікації державних службовців, на нашу думку, є принцип плановості. Він базується на систематичному аналізі складу державних службовців і вивченні потреб державних органів та їх фахівців у навчанні. Одним з основних документів, який реалізовує принцип плановості та визначає питання організації навчального процесу з підвищення кваліфікації, є план-графік навчання на календарний рік. Для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, їх кадрового резерву I–IV категорій посад, які навчаються в Інституті підвищення кваліфікації керівних

кадрів Національній академії державного управління при Президентіві України та регіональних інститутах, план-графік погоджується Адміністрацією Президента України і Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, їх кадрового резерву V–VII категорій посад плани-графіки погоджується ЦОВВ, обласними та міськими державними адміністраціями.

Реалізація принципу плановості передбачає таке. *По-перше*, розроблення, погодження й затвердження плану-графіка підвищення кваліфікації державних службовців у відповідних навчальних структурах на наступний навчальний рік. Розробка планів-графіків здійснюється структурними підрозділами навчальних закладів спільно з Нацагенством України відповідно до потреб органів державної влади й органів місцевого самоврядування та інших замовників навчання в підвищенні кваліфікації їх працівників. План-графік розробляється з урахуванням щорічних методичних рекомендацій Нацагенства України щодо вивчення потреб у підвищенні кваліфікації кадрів і включає інформацію про категорії осіб, які підвищують кваліфікацію, види підвищення кваліфікації, терміни навчання та планову кількість слухачів. Формування контингенту слухачів здійснюється з-поміж осіб, направлених органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими замовниками навчання.

*По-друге*, затверджений план-графік дає підставу для вивчення індивідуальної потреби в підвищенні кваліфікації, розробки програм навчання, навчально-тематичних планів підвищення кваліфікації, визначення професійних груп та розкладів занять.

Основними видами підвищення кваліфікації державних службовців, що забезпечують його безперервність, є навчання за професійними програмами, програмами тематичних постійно діючих семінарів, спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних короткострокових семінарів, зокрема тренінгів, програмами самостійного навчання (самоосвіта), зокрема участь у щорічному Всеукраїнському конкурсі “Кращий державний службовець”, стажування в органах, на які поширюється дія Закону України “Про державну службу”, а також за кордоном.

В. Шайдеров розглядає аналіз потреб як ключову складову системного підходу до навчального процесу: “Організація професійної підготовки державних службовців потребує системного підходу, визначення потреб у професійному навчанні державних службовців є першим обов’язковим етапом цього процесу” [7] (див. рис.).

Як бачимо, перший етап є ключовим. Саме оцінка потреб у професійному навчанні лежить в основі визначення основної мети підвищення кваліфікації та організаційного розвитку, від неї залежать також структура і зміст навчальної програми. У свою чергу, мета й зміст програми визначають методи навчання, які повинні дати найбільший ефект [7, с. 69].

Отже, план-графік підвищення кваліфікації є важливим документом державної ваги, який в остаточному результаті впливає на якісний стан кадрів державної служби в конкретно взятому навчальному році. Структурні підрозділи ЦОВВ, облдержадміністрації, територіальні органи міністерств і відомств України зобов’язані направляти на навчання вказані категорії працівників відповідно до плану-графіка. Тривалість підвищення кваліфікації визначається з урахуванням вимог нормативно-правових актів з питань підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування спільно із замовниками навчання.

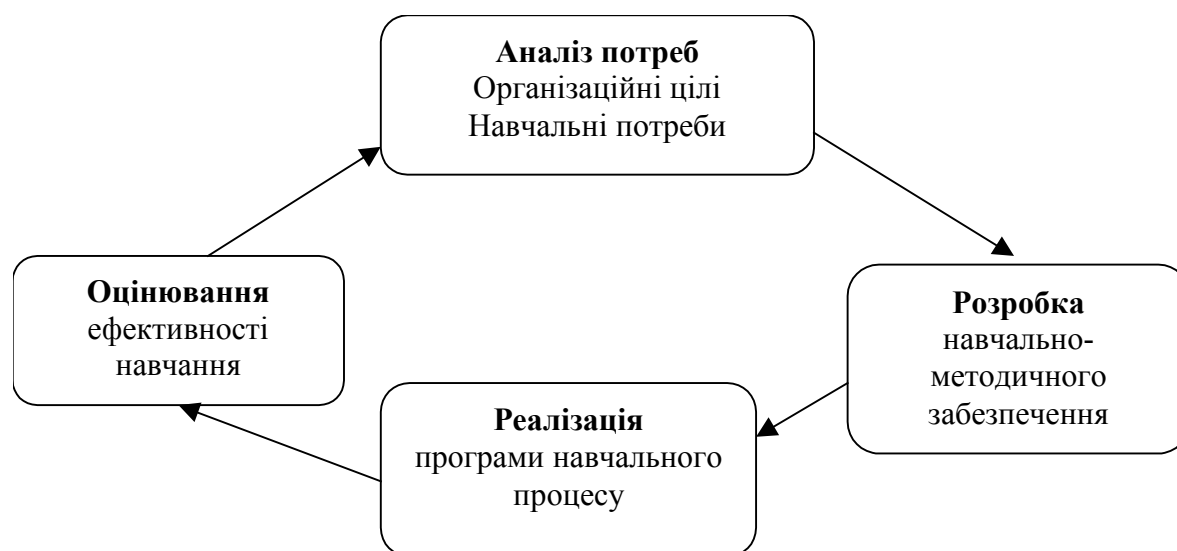


Рис. Схема системного підходу в організації навчання

Підвищення кваліфікації державних службовців здійснюється в основному за денною формою навчання, менше – за заочною, дистанційною формами. Форми навчання можуть бути поєднані (заочно-дистанційна, очно-дистанційна). Тривалість навчання за певними формами визначається відповідними програмами підвищення кваліфікації.

Дистанційне навчання (далі – ДН) – форма навчання, що реалізується в умовах віддаленості слухача та викладача на основі поєднання основних засад денної форми підготовки й використання електронних інформаційних і телекомунікаційних технологій. За своєю сутністю дистанційна форма навчання є різновидом денної форми навчання, в яку інтегровано дистанційне навчання як освітня технологія. Дистанційна форма навчання вважається інноваційною формою підвищення кваліфікації слухачів безпосередньо за місцем їх проживання (перебування), без відриву від основної діяльності та на основі використання сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій. Прикладом успішної реалізації ДН форми навчання на сьогодні є Центральний інститут післядипломної педагогічної освіти Університету менеджменту освіти НАПН України. Активно впроваджується ДН форми навчання в Харківському РІДУ, апробація навчання здійснюється також в окремих навчальних закладах і центрах підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

У Національній академії державного управління при Президентові України забезпечення дистанційної форми навчання здійснюється управлінням інноваційних технологій навчання. Для професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, організовано два етапи дистанційного навчання, яке починається вступним семінаром. Зустрічі з тьютором відбуваються з періодичністю 1–2 рази на тиждень, заліки проводяться в письмовій формі.

Основними видами дистанційної технології навчання є кореспондентське, радіотелевізійні технології, мережеві. Для розташування навчальної інформації в різних форматах (текстовому, аудіо-, відео-, презентації тощо) залежно від її обсягу та необхідності використання додаткових сервісів навчальні організації мо-

жуть використовувати як окремі Web-сторінки і Web-сайти, так і більш потужні Web-портали.

Спілкування з тьюторами реалізується через електронну пошту, теле- або відеоконференцзв'язок.

Організація навчання в умовах модернізації системи підвищення кваліфікації державних службовців потребує впровадження нових підходів, а саме:

- розширення форм організації підвищення кваліфікації (очно-дистанційна, коучинг, локальна, стажування тощо);

- запровадження нових організаційних навчальних систем – кредитно-модульної, кредитно-трансферної та транспарентної (відкритих систем). Це дасть змогу слухачам самим керувати навчальним процесом, обирати програми підвищення кваліфікації та змістові модулі (*змістовий модуль – сукупність навчальних тем, що відповідає конкретній складовій професійної компетентності державних службовців відповідної категорії посад*) відповідно до своїх навчальних потреб, накопичуючи при цьому кредити; удосконалювати інструментарій вивчення навчальних потреб.

Документами контролю за професійним навчанням слухачів кредитно-модульної, кредитно-трансферної та транспарентної систем організації навчання можуть бути залікові книжки (паперові, електронні), витяги з онлайн-реєстрацій та накази про зарахування на навчання.

Відповідно до нормативно-правових документів учасниками навчального процесу з підвищення кваліфікації є:

- *слухачі* (державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, які займають відповідні категорії посад, особи з кадрового резерву на ці посади; депутати, помічники депутатів; представники громадських організацій і політичних партій; організатори навчання і викладачі закладів системи підвищення кваліфікації);

- *викладачі* (науково-педагогічні працівники навчальних закладів; співробітники науково-дослідних установ; керівні працівники органів державної влади й органів місцевого самоврядування, експерти, представники громадських організацій, зарубіжних інституцій).

Організаційна робота науково-педагогічних працівників з підвищення кваліфікації включає: проведення науково-практичних конференцій, семінарів, “круглих столів”, аудиторних та виїзних занять; організацію підготовки науково-практичних збірників і науково-методичних, інформаційно-методичних матеріалів.

Комплектування навчальних груп здійснюється відповідно до Плану графіка навчання. Наповнюваність навчальних груп визначається залежно від виду підвищення кваліфікації, виду навчальних занять і конкретних умов їх проведення, але не менше ніж 8 осіб. Навчальний час слухача визначається кількістю облікових одиниць часу, відведених для здійснення програми підвищення кваліфікації.

Розподіл державних службовців за територіальним, категорійним принципом, формами навчання між навчальними закладами Системи передбачає дієву координацію роботи із забезпечення ефективності професійного навчання. З 1996 р. функціонує Координаційна рада Національної академії державного управління при Президентові України з надання методичної допомоги регіона-

льним і галузевим закладам підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів, діяльність якої забезпечує Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів.

Отже, сучасні трансформаційні процеси та соціально-економічні зміни, які відбуваються внаслідок впровадження реформ державного управління, приводять до необхідності модернізації системи професійного навчання державних службовців, активного впровадження інноваційних організаційних форм підвищення кваліфікації. Сьогодні ця система є стратегічним ресурсом модернізації державного управління та економічного зростання через забезпечення підготовки конкурентоспроможних кадрів, здатних до креативного мислення, прийняття ефективних рішень у нестандартних ситуаціях та застосування інноваційних підходів у роботі.

#### **Список використаної літератури**

1. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI (вступає в дію з 1 січня 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

2. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2984-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

3. Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : Указ Президента України від 12 березня 2012 р. № 187/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.

4. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.

5. Про схвалення концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. №1198-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

6. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/564-2010>.

7. Шайдеров В.О. Механізми вдосконалення фахової підготовки державних службовців : монографія / В.О. Шайдеров. – Х. : Вид-во Харрі НАДУ “Магістр”, 2004. – 224 с.

*Стаття надійшла до редакції 17.01.2013.*

---

### **Ларина Н.Б. Организационные основы профессионального обучения государственных служащих в системе повышения квалификации**

*В статье раскрыты научно-практические аспекты организации профессионального обучения государственных служащих в системе повышения квалификации.*

**Ключевые слова:** *формы и виды обучения; концептуальные основы; имплементация норм; план-график; дифференцированный, практико-ориентированный, технологический подходы.*

### **Larina N. Organizational principles of training of civil servants in-service training**

*The article deals with the the scientific and practical aspects of organization of professional training of civil servants in the skills upgrading system.*

**Key words:** *forms and kinds of studying; conceptual bases; implementation rules; schedule; differentiated, practice-oriented, technological approaches.*