

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

УДК 351

*В.В. ГОВОРУХА, О.Ф. МЕЛЬНИКОВ*

### **ПРОБЛЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: СИСТЕМНИЙ ПОГЛЯД**

*Розглянуто актуальні питання професійної підготовки державних службовців з точки зору системного підходу до аналізу існуючих проблем.*

*Consider the issues of training of civil servants in terms of a systematic approach to the analysis of existing problems.*

Нові системні проєкції, що фактично визначають нове зовнішнє середовище діяльності державного апарату, обумовлюють і необхідність системного підходу при аналізі складних соціальних явищ, у тому числі й для організації професійної підготовки державних службовців в Україні.

Такий підхід, зокрема, потребує з'ясування основних проблем функціонування чинної системи професійного навчання державних службовців, серед яких треба виділити незначну роль кадрових служб органів влади у процесі формування навчальних програм і планів курсів підвищення кваліфікації, неготовність їх працівників до виконання якісно нових функцій та завдань; невирішеність проблеми із замовниками на професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців у сфері державного управління; нерозподіленість функцій щодо організації професійного навчання між Головним управлінням державної служби України (ГУДС), місцевими органами влади та Національною академією державного управління при Президентові України (НАДУ); недосконалість Державного стандарту професійної підготовки державних службовців; відсутність нормативно визначеної системи моніторингу вивчення потреб державних службовців у професійному навчанні та моніторингу потреб органів влади у кваліфікованих працівниках; низький рівень поширення нових форм та методів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Вочевидь, сприйняття *системності як певним чином організованої структурно-функціональної цілісності, що обумовлює появу нової якості, не властивої її елементам*, можливе лише через розуміння основних ознак і принципів її організації.

Системоутворюючим фактором у педагогічній діяльності з професійного навчання державних службовців є мета навчання. Чітке її формулювання багато в чому визначає вибір змісту та методики навчальних занять.

Так, загальною метою системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації є забезпечення високого професіоналізму державних службовців, що

сприяє динамічному розвитку апарату державних органів, здатного ефективно виконувати свої завдання й функції.

Виходячи із загальної мети навчання, формуються зміст навчальної дисципліни й конкретного навчального заняття, локальні цілі та завдання. При цьому враховуються вікові особливості, рівень підготовки слухачів, навчальні методи, що застосовуються, та засоби навчання.

Коригування цілей можуть відбуватися ще на етапі їхнього формулювання, коли з урахуванням обставин, що реально складаються, вони уточнюються, конкретизуються й збагачуються.

Згідно з Програмою кадрового забезпечення державної служби та нормативними документами Кабінету Міністрів України, система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців базується на освітньо-професійних програмах підготовки й перепідготовки, а також на професійних програмах підвищення кваліфікації державних службовців як першій складовій системи [1]. Вони мають забезпечувати навчання персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до державних стандартів, що базуються на вимогах суто нового покоління професійно-кваліфікаційних характеристик посад службовців.

Другою складовою системи є мережа закладів професійного навчання державних службовців, яка сформована із застосуванням механізмів ліцензування та акредитації в освітній галузі “державне управління”. Фінансування освітньої діяльності зазначених закладів у сфері навчання державних службовців здійснюється з державного та місцевих бюджетів.

Третьою складовою системи виступають органи державної влади, які здійснюють управління системою навчання державних службовців.

Але аналіз наявної ситуації, що склалася в галузі професійної підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, не дає підстав вважати, що сьогодні в Україні існує саме *СИСТЕМА* підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Щодо *першої складової системи*. Про яку системність, наприклад, можна говорити, якщо розробка і впровадження в НАДУ магістерської освітньо-професійної програми з “публічного адміністрування” та професійної програми підвищення кваліфікації “Абетка державного службовця” *ніяким чином не корелюються* з діючими магістерською освітньо-професійною програмою з “державного управління” та професійною програмою підвищення кваліфікації “Вступ до фаху” (для вперше прийнятих на державну службу) [2], які щорічно актуалізуються та погоджуються із замовниками та вже понад десять років опановуються слухачами НАДУ та її регіональних Інститутів. Безумовно, необхідно постійно оновлювати та вдосконалювати начальну-методичне забезпечення, але треба також чітко розуміти, для чого це робиться, чим це відрізняється від того, що вже є, і якщо це щось нове – на кого воно розраховано? Дійшло до того, що на “весінній школі” в НАДУ (квітень 2007 р.) після представлення чергового варіанта магістерської освітньо-професійної програми з “публічного адміністрування” фахівцям було запропоновано визначити перелік знань, вмій та навичок, які ця програма має забезпечувати. На нашу думку, порядок дій, безумовно, повинен бути протилежним.

Аналогічна ситуація склалася і з професійною програмою підвищення кваліфікації “Абетка державного службовця”, яка нині розробляється в НАДУ, та й, взагалі, з більшістю начально-методичного забезпечення, що використовується НАДУ, її регіональними Інститутами та Обласними центрами перепідготовки та підвищення кваліфікації (ОЦППК). Взагалі, підвищення кваліфікації за професійною програмою “Вступ до фаху” для успішного державного службовця повинно проводитися лише один раз – упродовж першого року його роботи (і то, якщо він не підвищував кваліфікацію за цією програмою як резервіст), а надалі він має підвищувати кваліфікацію за іншими формами. Повторне навчання за такою програмою можливе лише за результатами чергової атестації (тобто, якщо він “...відповідає за умови...”), а не перед черговою атестацією (а саме так передбачено чинними документами), що не має ніякого сенсу.

Підкреслимо також, що нормативні частини відповідних освітньо-професійних і професійних програм мають статус галузевої складової Державного стандарту освіти і тому повинні якимось чином легітимізуватися (певної процедури легітимізації на сьогодні не існує) і бути обов’язковими для всіх навчальних закладів системи.

До вад цієї складової можна віднести також те, що дотепер не реалізовано неодноразово пропоновану нами [3] певну ієрархію освітньо-кваліфікаційних рівнів (“спеціаліст”, “бакалавр”, а можливо й “молодший спеціаліст”) в освітньому напрямку “державне управління”. Слід також нагадати і про декларовану в деяких нормативних документах, але не втілену на практиці функціональну спеціалізацію “державне управління” (“державна служба”). А тому ще й досі для працевлаштування держслужбовця на посаду VII категорії ми готуємо “магістра” з освітнього напрямку “державне управління”, що є повною нісенітницею.

Тепер щодо *другої складової* системи. НАДУ, як відомо, віднесена до системи органів виконавчої влади та є провідним навчальним закладом загальнодержавної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Але цьому не відповідає як сама діюча структура НАДУ, так і наявні відносини між НАДУ та деякими іншими навчальними закладами системи (ОЦППК, галузеві інститути підвищення кваліфікації). На нашу думку, структура НАДУ повинна мати певні ознаки системності (обґрунтовану ієрархічність). Один із варіантів такої структури наведено на рисунку. Через свої структурні підрозділи Академія має чинити навчально-методичний вплив на всі навчальні заклади системи: на галузеві інститути підвищення кваліфікації – через ПКККК, на ОЦППК та інші навчальні заклади системи – через регіональні Інститути.

Такий підхід дозволить створити єдиний навчально-методичний простір та забезпечити координацію навчально-практичної діяльності всіх елементів системи.

Але всі вищенаведені вади системи є похідною від проблем, пов’язаних з *третьою складовою* системи, тобто з органами державної влади, що здійснюють управління системою навчання державних службовців.

Слід чітко уявляти цільову спрямованість, зміст і характерні риси єдиної загальнодержавної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Вона виступає як *єдина загальнонаціональна система* освітньої діяльності з *єдиною* (в певних структурах) *мережею* навчальних закладів, визначених у встановленому порядку, з власною системою управління.

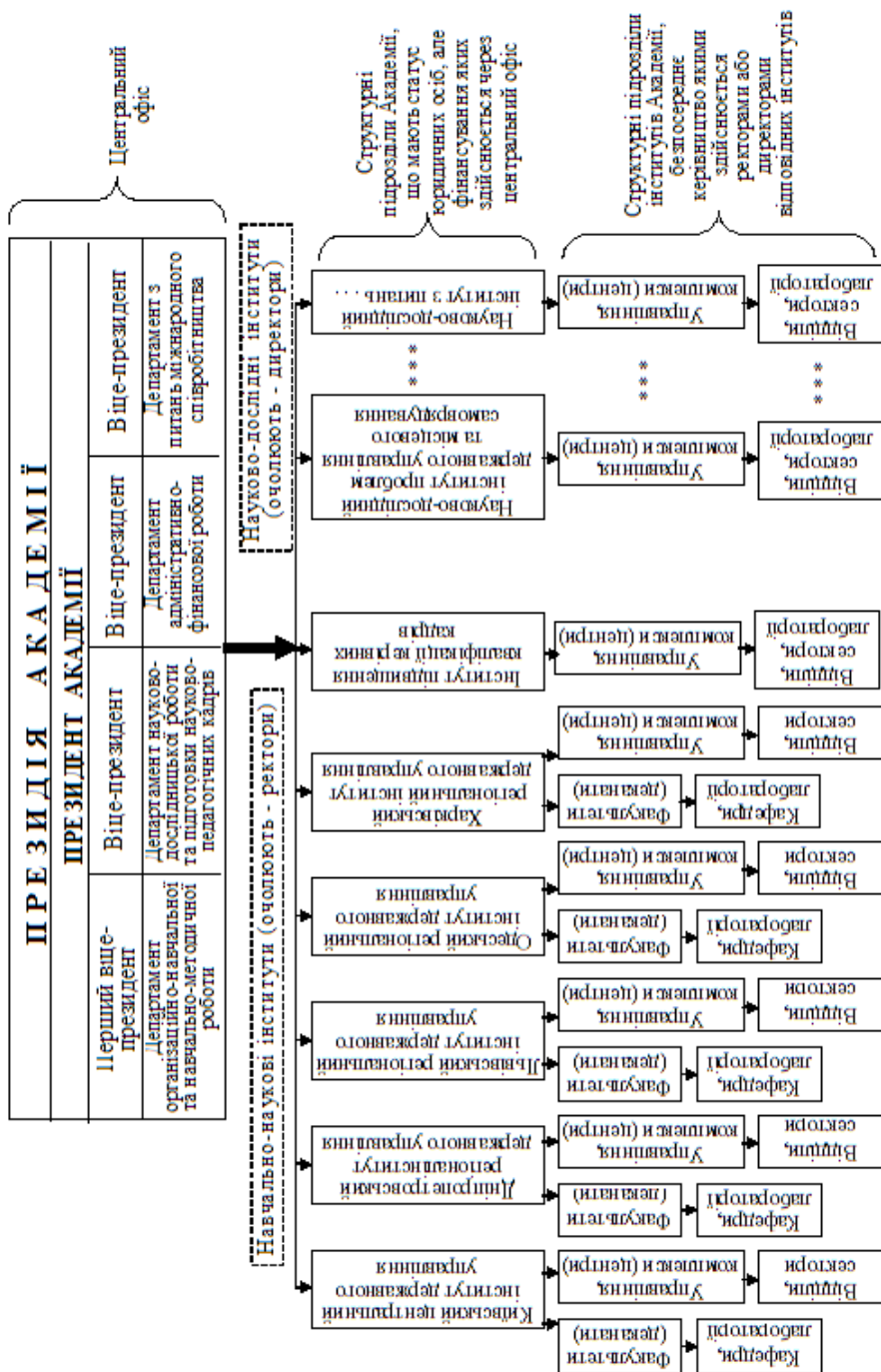


Рис. 1. Структура НАДУ

Розвиток загальнонаціональної системи професійного навчання державних службовців повинен йти у напрямі зміцнення керованості діяльності системи, взаємозв'язку та координованості дій всіх навчальних закладів, що здійснюють освітню діяльність у сфері державної служби, з урахуванням відомих видів (у рамках гілок влади та структур їх органів) і рівнів.

Тому сучасний стан, коли організацію професійного навчання посадовців певних категорій (I–IV) віднесено до компетенції однієї інституції (НАДУ), а інших категорій (V–VII) – до другої (ГУДС), уявляється неприйнятним. До речі, поділ посадовців на I–IV та V–VII категорії посад як у конкретному випадку, так і взагалі є штучним і не сприяє забезпеченню якості їх фахової підготовки (наприклад, посадовець V категорії – це і звичайний спеціаліст облдержадміністрації, і заступник голови райдержадміністрації). На нашу думку, необхідно чітко унормувати розподіл саме посад (а не категорій посад) державних службовців і посадовців місцевого самоврядування (єдиний документ з цього приводу – лист глави Адміністрації Президента України від 24.07.1996 р. № 2-6/563) між компетенціями всіх навчальних закладів системи (пропозиції щодо такого розподілу неодноразово надавалися до НАДУ [4]). Слід зауважити, що більшість навчальних закладів системи (НАДУ та її регіональні Інститути, ОЦППК і галузеві інститути підвищення кваліфікації) створені саме для виконання певних завдань. А НАДУ, її регіональні Інститути та ОЦППК взагалі віднесено до системи органів виконавчої влади. Тож про який конкурс (тендер) тут може йти мова при наданні цим установам державного замовлення? Так можна дійти до того, що митниця або податкова інспекція теж повинні проходити конкурс (тендер) для того, щоб їм було *замовлено* виконання своїх завдань! Ця проблема всім зрозуміла, але ніхто нічого не може (або не хоче) зробити. Взагалі, застосування конкурсу при відборі на державну службу та існування інституту резерву на певні посади державної служби призводить до певних протиріч.

Тому організація та проведення професійного навчання посадовців усіх категорій повинна бути віднесена до компетенції саме навчальних закладів системи, провідним закладом якої є НАДУ.

При цьому, до компетенції ГУДС та її територіальних підрозділів треба віднести організацію щорічних ретельних моніторингів наявного кадрового забезпечення та кадрового резерву певних посад усіх (як центральних, так і місцевих) органів державної влади. Після аналізу результатів, підведення підсумків та з'ясування потреб у професійній підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації посадовців ця інформація надається організаціям – державним замовникам професійного навчання посадовців.

Державним замовником для НАДУ може виступати Секретаріат Президента України (можливо – Державне управління справами), який на підставі щорічної інформації ГУДС про підсумки моніторингу наявного кадрового забезпечення, кадрового резерву відповідних (віднесених до компетенції НАДУ) посад органів державної влади з'ясовує потреби у професійному навчанні посадовців і розробляє відповідне державне замовлення.

Аналогічно державними замовниками професійного навчання посадовців можуть бути: міністерства – для відповідних галузевих інститутів підвищення кваліфікації, облдержадміністрації та облради – для відповідних ОЦППК.

Такий підхід систематизує й механізм фінансування (формування відповідних бюджетних запитів). При цьому треба лише передбачати відшкодування витрат, пов'язаних з відрядженням на професійне навчання (підвищення кваліфікації), в "...єдиних кошторисах доходів і видатків органів державної влади та органів місцевого самоврядування в межах асигнувань, визначених відповідно державними і місцевими бюджетами на заходи з післядипломної освіти..." [5]. Наявний стан, коли фінансування одного й того ж начального заходу здійснюється з двох різних бюджетів (безпосередньо навчальний захід – з одного бюджету, а витрати на відрядження на цей же навчальний захід – з іншого), не є логічним. Наприклад, фінансування з одного бюджету передбачено, а з іншого – ні, що призводить до зриву відповідного навчального заходу.

На жаль, ні "Модернізація загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування", ні "Дорожня карта з модернізації системи професійного навчання державних службовців та осіб місцевого самоврядування" не вирішили жодної із вищенаведених проблем, а деякі ще й посилили (наприклад, неузгодженість у фінансуванні магістерської підготовки в НАДУ окремо посадовців I – IV і V – VII категорій посад та ін.). На наш погляд, це пов'язано з розумінням того, що будь-яка потреба, в тому числі й в модернізації чогось, – це розбіжність між наявним і бажаним. Тому при модернізації чогось треба досконально знати наявне й чітко розуміти бажане відносно цього чогось. На жаль, цих знань і розуміння бракує багатьом провідникам реформування системи.

Таким чином, розвиток загальнонаціональної системи професійного навчання державних службовців повинен йти шляхом впровадження системності в професійно-освітній процес на основі реалізації єдиної державної кадрової політики у сфері державної служби через визначення моделі державного службовця, структури та змісту його професійної діяльності, професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, цілей, пріоритетів і принципів професійного навчання, введення єдиних державних стандартів професійної підготовки та критеріїв оцінки їх досягнення з урахуванням різноманітності термінів, форм і методів навчання. Саме це повинно надати системі професійного навчання державних службовців сутісні визначеність, цілісність, забезпечить безперервність і послідовність навчального процесу.

#### Література:

1. *Оболєнський О.Ю.* Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування: Моногр. – Хмельницький: Поділля, 1998. – 294 с.
2. *Мельников О.Ф.* Розробка нормативної складової професійної програми підвищення кваліфікації державних службовців // Актуальні проблеми державного управління / УАДУ ХФ. – Х., 2001. – № 3. – С. 78 – 88.
3. *Мельников О.Ф.* Державні стандарти професійної підготовки державних службовців // Актуальні проблеми державного управління / УАДУ ХФ. – Х., 2000. – № 3. – С. 70 – 79.
4. *Мельников О.Ф.* Парадигми фахової підготовки державних службовців: Моногр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2007. – 424 с.

5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування” від 14 липня 1999 р. № 1262 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 29. – Ст. 1475.

*Надійшла до редколегії 21.07.2008 р.*