

Г. О. ДЗЯНА, В. В. ГАРАСИМ

ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ І ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

Розглянуто недоліки системи підвищення кваліфікації державних службовців. Запропоновано шляхи та методи вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Ключові слова: державні службовці, підвищення кваліфікації, професійне навчання, навчальні програми, якість освіти.

The lacks of the system of in-plant training of civil servants are examined. Ways and methods of improvement of the system of preparation, retraining and in-plant training of civil servants are offered.

Key words: civil servants, training, professional studies, educational programs, quality of education.

Удосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є одним із основних напрямків реформування державної служби, яке повинне здійснюватися з урахуванням міжнародного досвіду та відповідно до чітко визначених стандартів, адаптованих до європейських.

Незважаючи на те, що в Україні діє потужна система організацій, в яких підвищують кваліфікацію, проходять підготовку та перепідготовку державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, вона недостатньо мірою задовольняє потреби органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у високопрофесійних кадрах, здатних ефективно виконувати поставлені перед ними завдання.

Проблемні питання вдосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців неодноразово висвітлювалися в публікаціях вітчизняних науковців і практиків. Дослідженням окремих питань з цієї проблематики присвячено праці вчених Є. Бородіна, О. Бобровської, В. Загорського, І. Козака, А. Ліпенцева, Н. Липовської, Т. Маматової, Є. Матвіїшина, О. Оболенського, В. Сороко, Ю. Сурміна, І. Чикаренко, Ю. Шарова, П. Шевчука та ін.

Незважаючи на широку нормативну, наукову, навчально-методичну та іншу інформаційну базу у сфері освіти фахівців державної служби, велике коло проблем, зокрема організаційного характеру, залишається і досі невирішеним. Ефективне реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців можливе за умови вивчення і висвітлення окремих проблемних аспектів їх навчання.

Мета статті полягає в аналізі проблем діючої системи підвищення кваліфікації державних службовців і розробленні пропозицій щодо їх вирішення.

Дослідження можливостей подальшого підвищення якості і практичної результативності підвищення кваліфікації державних службовців шляхом доповнення існуючих форм організації навчання новими методами.

Відповідно до статті 29 Закону України “Про державну службу” державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, у тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п’ять років [1].

На виконання зазначеного Закону постановою Кабінету Міністрів України затверджено Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [4].

Відповідно до статті 3 Положення, підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов’язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування [Там же].

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є безперервним процесом і здійснюється за такими видами:

- навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації;
- тематичні постійно діючі семінари;
- спеціалізовані короткострокові навчальні курси;
- тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги;
- стажування в органах, на які поширюється дія Законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, а також за кордоном;
- самостійне навчання (самоосвіта), зокрема щорічний Всеукраїнський конкурс “Кращий державний службовець” (для державних службовців).

Підвищення кваліфікації за професійними програмами спрямовується на фахове вдосконалення та оновлення знань і набуття умінь, навичок державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які займають посади відповідних категорій в органах, на які поширюється дія Законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”, а також осіб, зарахованих до кадрового резерву.

Підвищення кваліфікації за професійними програмами здійснюється протягом першого року роботи для вперше прийнятих на державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування або обраних і призначених на відповідні посади, а також у разі потреби перед або за результатами чергової атестації, але не рідше ніж один раз на п’ять років.

Професійна програма передбачає навчання:

- за загальною складовою частиною – удосконалення та оновлення знань і набуття умінь, навичок у вирішенні правових, економічних, політологічних, управлінських, соціально-гуманітарних та інших питань професійної діяльності державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування на посадах відповідної категорії;
- за функціональною складовою частиною – здобуття додаткових знань і набуття умінь, навичок відповідно до вимог професійно-кваліфікаційних

характеристик державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування певних категорій посад;

– за галузевою складовою частиною – здобуття додаткових знань з новітніх досягнень у певній галузі чи сфері діяльності [4].

До системи підвищення кваліфікації входять навчальні заклади, ліцензовані за освітнім напрямом 1501 “Державне управління”, а також інші заклади підвищення кваліфікації у сфері державного управління.

Організаційна структура зазначеної 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.

Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів (далі – Інститут) Національної академії державного управління при Президентові України (далі – Національна академія) створено згідно з Указом Президента України від 2 серпня 1995 р. № 682 “Про затвердження Положення про Українську Академію державного управління при Президентові України та її загальної структури”.

Основною місією Інституту є підвищення кваліфікації керівного складу органів державної влади і органів місцевого самоврядування, що передбачає чітку спрямованість на формування системи знань і умінь, які складають основу професійної компетентності управлінських кадрів, їх підготовленість до здійснення ефективного управління в умовах змін та реформ.

Динаміка фактичної чисельності слухачів, які навчалися в Інституті за різними державними контрактами, за період з 2006 по 2010 рр. свідчить про тенденцію збільшення їх кількості. Так, порівняно з відповідними показниками, у 2010 р. в Інституті підвищили кваліфікацію на 55 осіб більше, ніж у 2009 р.; на 963 – ніж у 2008 р. та на 1327 – ніж у 2006 р.

Регіональний рівень: 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).

Львівський Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних установ, підприємств й організацій (надалі – ЛЦППК) здійснює перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників державної влади та місцевого самоврядування IV – VII категорій посад та керівних кадрів підприємств усіх форм власності з восьми областей західного регіону України: Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Рівненської, Тернопільської, Хмельницької та Чернівецької. При загальній чисельності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування лише у Львівській області більше 17 тис. чоловік обсяг ліцензованого прийому (державне замовлення) становить 2500 слухачів на рік.

У 2010-2011 навчальному році у ЛЦППК пройшли підвищення кваліфікації 1353 слухачів, що на 1047 менше попереднього року. Зазначене зменшення кількості слухачів зумовлене скороченням замовлення на підвищення кваліфікації посадовців за обласною програмою, яке подає Львівська обласна державна адміністрація на основі договору з Львівським регіональним інститутом державного управління. Фінансування здійснюється за рахунок обласного бюджету, а відповідні плани – графіки підвищення кваліфікації посадовців щорічно затверджуються розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

Станом на 1 січня 2012 р. в Україні налічувалось 367308 державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що складає 0,8 % від загальної чисельності населення (45633,6 тис. осіб). Зокрема, загальна кількість державних службовців – 268104; загальна кількість посадових осіб місцевого самоврядування – 99204 (рисунок).

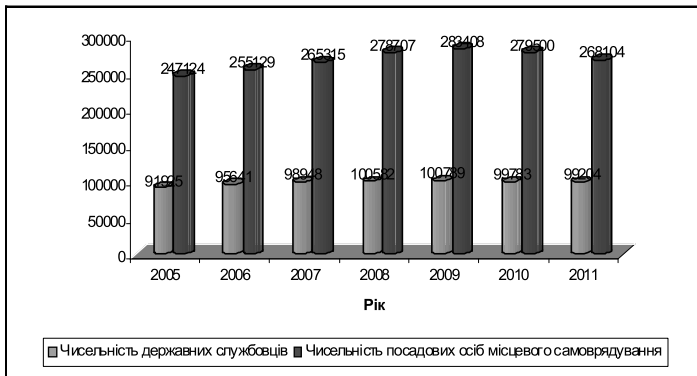


Рисунок. Динаміка чисельності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування

Гостро стоїть проблема і фахової професійної освіти державних службовців, і посадових осіб місцевого самоврядування.

Рівень освіти депутатів місцевих рад у багатьох випадках здебільшого не дає їм змоги кваліфіковано здійснювати свої повноваження та виконувати покладені на них обов'язки. Близько 40 відсотків сільських, селищних і міських голів, 40 – 60 відсотків депутатів місцевих рад під час чергових виборів обираються вперше, що свідчить про відсутність у них відповідного досвіду та про потребу в навчанні та системному підвищенні кваліфікації.

Водночас в органах державної влади та органах місцевого самоврядування спостерігається висока плинність кадрів, що посилюється проблемою недостатньої кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (табл.).

Як бачимо, в 2010 р. відсоток працівників, які вибули, склав 17 %, що порівняно з 2009 р. більше на 7 %, або 27825 осіб.

Кількість вибулих і прийнятих працівників протягом 2005 – 2010 років

<i>Рік</i>	<i>Кількість службовців</i>	<i>Вибуло працівників</i>	<i>Вибуло працівників (%)</i>	<i>Прийнято працівників</i>	<i>Прийнято працівників (%)</i>
2005	339 049	56 479	17%	66 114	19%
2006	350 770	57 500	16%	69 897	20%
2007	364 263	50 719	14%	73 345	20%
2008	379 289	47 874	13%	62 098	16%
2009	384 197	37 726	10%	42 702	11%
2010	379 283	65 551	17%	63 085	17%

У контексті здійснення адміністративної реформи та реформи управління персоналом на державній службі набуває значення програма розвитку лідерства на рівні вищого корпусу державної служби – державних службовців першої – другої категорії як одного з елементів системи управління державною службою, головного фактора забезпечення високої якості діяльності органів державної влади.

Діюча Система носить переважно інформаційний або академічний характер, їй бракує динамічності та практичної цілеспрямованості щодо здобуття державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, депутатами місцевих рад певних навичок, необхідних для виконання службових обов’язків.

Для проведення до 2014 р. цілісної та системної реформи у сфері підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р схвалено Концепцію реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Метою Концепції є визначення шляхів і способів забезпечення підвищення професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад шляхом створення належних умов для їх безперервного навчання в навчальних закладах системи підвищення кваліфікації, шляхом стажування, а також самостійного навчання з урахуванням кращої світової практики та вітчизняних традицій.

Основними завданнями Концепції є розроблення:

– механізму підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад для ефективного здійснення покладених на них повноважень;

– нормативно-правової бази з питань підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [3].

Основними проблемами діючої системи підвищення кваліфікації є:

– нерегульованість питань щодо визначення статусу навчальних закладів, що належать до системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та

забезпечують підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад);

- невідповідність наявних програм підвищення кваліфікації вимогам щодо діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування;
- відсутність механізму залучення депутатів місцевих рад до підвищення кваліфікації;
- відсутність прямого взаємозв'язку між підвищенням кваліфікації та кар'єрним зростанням.

Пунктом 4 статті 30 Закону України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI, який набере чинності 1 січня 2013 р., передбачено підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводити в разі потреби, але не рідше одного разу на три роки. Відповідно зростає потреба у підвищенні рівня ефективності системи підвищення кваліфікації державних службовців [2].

З метою забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою видано Указ Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. “Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки”. Відповідно до статті 3 зазначеного Указу до першочергових завдань реалізації державної кадрової політики за напрямом підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів є:

- реформування системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на основі модернізації форм і методів навчання з урахуванням специфіки галузі чи сфери управління;
- переорієнтація системи підвищення кваліфікації на надання спеціальних знань, формування вмінь, необхідних для виконання роботи за певною професією, посадою;
- формування узгодженої системи оцінювання отриманих знань, умінь та навичок за результатами підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації згідно з вимогами, необхідними для виконання роботи за певною професією, посадою, а також формування системи оцінювання під час добору фахівців;
- запровадження системи безперервного професійного навчання кадрів [5].

Результативність діяльності системи підвищення кваліфікації державних службовців може бути досягнута за умови відповідності професійної підготовки та післядипломної освіти вимогам суспільства, а саме:

- освіта протягом усього життя;
- освіта без кордонів, що ґрунтується на інформаційно-комп'ютерних технологіях;
- освіта за креативними моделями навчання та індивідуальними освітніми технологіями;
- освіта, що розвивається на основі фундаментальних знань.

Розвиток ефективної системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування для забезпечення можливостей безперервної освіти, для кращого задоволення потреб органів влади та державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування можливий

за умови застосування інноваційних підходів до навчального процесу. Особлива роль тут належить дистанційному навчанню. Вважаємо доцільним використання дистанційного методу підвищення кваліфікації державних службовців для розширення доступу до освітньо-професійних програм, завдяки диверсифікації джерел отримання освітніх послуг з подальшим їх урахуванням при професійно-посадовому та професійно-кваліфікаційному зростанні державного службовця.

В умовах обмежених можливостей бюджетів дистанційне навчання забезпечує “доставку знань” на робоче місце, можливість навчатися, не залишаючи роботу. Крім того, для тих, хто навчається, з’являється можливість вибирати навчальні курси, незалежно від розташування навчальних закладів. Дистанційне навчання приводить до значної економії часу та коштів на проїзд до місця навчання, що може бути вирішальним фактором для потенційних слухачів. Цей спосіб навчання дає можливість охопити значну кількість слухачів порівняно з традиційними способами навчання; комбінування різних способів може також дати позитивний ефект [6].

Дистанційне навчання надає можливість вчитися у власному часовому темпі за індивідуальним планом, що веде до більшої відповідальності та самостійності й багато в чому ґрунтується на бажанні та необхідності мати професійні знання та вміння, які відповідають стандартам державної служби.

Як відомо, мета підвищення кваліфікації державних службовців полягає в тому, щоб надати і оновити знання та вдосконалити і розвинути вміння, необхідні для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на державній службі; привести фахову підготовку у відповідність сучасним вимогам до професійної кваліфікації державного службовця, підняти рівень базових знань та вмінь; сформуванати у державних службовців мотивацію потреб у постійному самовдосконаленні, вмінні самостійно вчитися.

Основою методики дистанційного навчання є створення навчального інформаційного середовища, що включає комп’ютерні інформаційні джерела, електронну бібліотеку, відео- і аудіо- теки, книги і навчальні посібники. Учасники такого навчального середовища є як слухачі, так і викладачі, взаємодія яких здійснюється за допомогою сучасних телекомунікаційних засобів. Таке навчальне середовище надає унікальні можливості тим, якого навчають, для одержання знань як самостійно, так і під керівництвом викладачів.

Становлення ефективної системи підвищення кваліфікації державних службовців стало актуальною проблемою та важливим фактором зміцнення державності і формування соціально орієнтованої державної служби. Усвідомлення переваг дистанційного навчання для забезпечення неперервного навчання необхідної кількості державних службовців, які б проходили підготовку за відповідними до їх професій та посад програмами, в зручний для них час та без відриву від виконання основних професійних обов’язків, зумовить покращення розробки нових підходів до навчання державних службовців з використанням сучасних інформаційно-навчальних і телекомунікаційних технологій.

У подальших розробках буде розширено коло досліджуваних шляхів і методів удосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців.