



І. М. Мельник\*

## ПРОФЕСІЙНЕ НАВЧАННЯ ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ

Становлення демократичної, правової держави, розвиток засад громадянського суспільства, європейська інтеграція України, проведення адміністративної реформи вимагають, щоб такі чинники, як професіоналізм, компетентність відігравали провідну роль в діяльності органів державної влади. Потреба посилити ефективність державного управління, зробити його відкритим і прозорим для суспільства є актуальною для сучасної України. Вона вимагає нових підходів до вирішення проблеми кадрового забезпечення органів державної влади кваліфікованими фахівцями. Сучасна державна кадрова політика країни зорієнтована на професіоналізм та утвердження норм демократичного громадянського суспільства має стати ефективним інструментом розбудови всіх сфер його життя. Проте аналіз існуючої ситуації засвідчує, що сучасний стан кадрового потенціалу органів влади та кадрової роботи не відповідає вимогам часу. Зокрема це стосується підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів. Крім того, чинна нормативно-правова база не повною мірою дає змогу розробити систему безперервного навчання державних службовців.

Тому проблема забезпечення органів державної влади якісним кадровим складом управлінців вимагає термінового розгляду на всіх рівнях територіального та галузевого управління. Це і є основним завданням реформування професійного навчання державних службовців.

Питання реформування системи навчання персоналу державної служби глибоко аналізується в роботах відомих українських учених: О. Оболенського, В. Олуйка, С. Серьогіна, О. Мельникова, Г. Лелікова, С. Дубенко, А. Мельник та багатьох інших.

*Метою статті* є обґрунтування нових підходів до професійного навчання персоналу державної служби, підвищення рівня професіоналізму державних службовців.

Досвід утворення і зміцнення Української держави свідчить про значні здобутки у сфері державотворення та формування управлінського персоналу.

За історично незначний термін часу створено владні інституції і запроваджено нові демократичні процедури їх функціонування, розроблено власну правову систему та сформовано стійке розуміння переваг життя в незалежній державі. Наші досягнення стали можливі завдяки створенню дієвої системи державного управління та наповнення її професійно компетентним кадровим складом державних службовців.

У сучасному змінному світі проблема підготовки фахівців для публічної сфери є найактуальнішою з точки зору забезпечення стабільного розвитку суспільства та країни<sup>1</sup>.

На нашу думку, навчання державних службовців повинно мати випереджувальний характер та бути спрямованим на розкриття кадрового потенціалу державного службовця.

У цьому ж руслі висловлюють свої думки О. Оболенський та В. Чмига, які наголошують, що суспільство й держава потребують підготовки нової генерації і підвищення кваліфікації вже працюючих керівників і фахівців органів державної влади та місцевого самоврядування, тому одним з пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України має стати якісне удосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців<sup>2</sup>.

Державна служба зараз вимагає професіоналів, людей, які можуть зробити життя суспільства кращим, дивляться на державні справи далекоглядно, стратегічно, прогнозовано.

© Мельник І. М., 2008

\* викладач магістратури Тернопільського національного економічного університету

<sup>1</sup> Оболенський О. Ю. Розвиток магістерських програм публічного адміністрування в Україні // Вісник державної служби України. — 2007. — № 4. — С. 47.

<sup>2</sup> Оболенський О. Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування: Монографія. — Хмельницький: Поділля, 1998. — С. 227; Чмига В. До питання вдосконалення підготовки державних службовців // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В. М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — С. 229.



Державно-управлінські кадри потребують постійної і потужної навчально-професійної підтримки, оскільки, за свідченням статистики, державне управління є високоінтелектуальним видом діяльності, дещо поступаючись за часткою працівників з повною вищою освітою лише сфері досліджень і розробок<sup>3</sup>.

Підвищення якості управління та ефективності діяльності органів виконавчої влади потребує підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців з метою здобуття і поглиблення управлінських, фінансово-економічних, соціальних, правових знань, а також удосконалення професійних знань і умінь, здобуття нової спеціальності або кваліфікації на основі раніше здобутої освіти і досвіду практичної роботи. Тому професіоналізація державної служби розглядається як одне з першочергових завдань, без вирішення якого неможливо зробити реальним входження України до спільноти провідних Європейських держав.

На сучасному етапі важливо, щоб кожен державний службовець, кожна посадова особа володіли знаннями та уміннями, необхідними для роботи в непростих соціальних, економічних і політичних умовах сучасної України. Розвиток новітніх технологій, науково-технічного прогресу загалом стали причиною великих змін у трудовій діяльності працівників державних установ і організацій, зумовили підвищення вимог до їх професійно-кваліфікаційного рівня<sup>4</sup>.

Структура підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців має забезпечити безперервність і обов'язковість навчання всіх службовців за умови її органічного зв'язку з професійним розвитком персоналу, плануванням і реалізацією кар'єри, професійними досягненнями, просуванням по службі, присвоєнням чергового рангу, врахуванням особистих інтересів працівника.

Важливо створити такі умови, за яких і держава, і кожен її службовець були б взаємозацікавлені в професійному розвитку всього персоналу державної служби і конкретного працівника, у підвищенні ефективності управлінської праці<sup>5</sup>.

У процесі професійного навчання державних службовців особливої уваги потребує їх підготовка до управлінської діяльності.

Основними напрямками професійної підготовки, на нашу думку, мають бути:

1. Забезпечення випереджаючого характеру навчання з урахуванням перспектив розвитку держави, вдосконалення завдань і функцій органів державної влади.

2. Запровадження цільової спрямованості навчання на основі дотримання державних освітніх стандартів, гнучкості застосування всіх видів, форм і методів навчання, досягнення інтенсифікації та оптимізації навчального процесу.

3. Удосконалення підготовки та підвищення кваліфікації кадрового резерву та новопризначених державних службовців.

4. Розширення підготовки та перепідготовки державних службовців за спеціальністю "Державна служба" та за спеціалізаціями з економіки, права, а також соціальної, гуманітарної та кадрової політики.

5. Оптимізація мережі навчальних закладів різних форм власності, які здійснюють підготовку спеціалістів для державної служби.

6. Запровадження дистанційного навчання, що дасть можливість розширити коло державних службовців, які професійно підвищують кваліфікацію без відриву від роботи.

7. Забезпечення єдиного навчально-методичного управління та координація практичної діяльності всіх структурних елементів системи.

Підвищення кваліфікації державного службовця — складний організаційний процес, який включає проведення кадрового аналізу та визначення кількісної і якісної потреби в навчанні кадрів, забезпечення навчального процесу змістом і методикою, економічність та ефективність результатів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Для виконання своїх професійних обов'язків державний службовець повинен мати не тільки вузькопрофільні знання, але й бути високопрофесійним, компетентним, здатним

<sup>3</sup> Габдулова В. П. Удосконалення добору кадрів: реалізація принципів державного службовця // Збірник наукових праць УАДУ. — Х., 2001. — Вип. 2. — Ч. 4. — С. 39.

<sup>4</sup> Мельник А. Ф., Васіна А. Ю., Кривокульська Н. М. Менеджмент державних установ і організацій. — Тернопіль: Економічна думка, 2006. — С. 145.

<sup>5</sup> Олуйко В. М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток. — К.: Науковий світ, 2001. — С. 136.



визначити найбільш ефективні способи і методи реалізації поставлених завдань у межах нормативно визначених повноважень, вміння аналізувати та прогнозувати розвиток ситуацій, приймати виважені управлінські рішення.

Одним із найважливіших критеріїв ознак фахівців різних спеціальних підготовок був і залишається рівень їхнього професіоналізму<sup>6</sup>. На думку В. Олуйка, професійний розвиток державних службовців слід здійснювати у двох напрямках: професійно-кваліфікаційному і професійно-посадовому<sup>7</sup>.

Процес професійно-кваліфікаційного розвитку на основі навчання і підвищення кваліфікації кадрів повинен базуватися на наступних засадах і принципах:

Обов'язковість — вона закріплена в Законі України “Про державну службу”, в якому визначено, що 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. Обов'язковість підвищення кваліфікації для кожного державного службовця випливає з базового принципу державної служби — професіоналізму. Обсяг і рівень знань мають забезпечувати державним службовцям якісне виконання поставлених завдань, службових обов'язків на рівні сучасних вимог, які постійно зростають. Щоб їм відповідати, кожний державний службовець зобов'язаний постійно вчитися, поповнювати, оновлювати й поглиблювати свої знання, вдосконалювати вміння й навички.

Принцип професіоналізму державних службовців є провідною засадою при організації і функціонуванні державної служби. Це не тільки одна з основних вимог, що визначає формування та практичну діяльність персоналу, але й необхідна правова умова, без якої неможливе отримання права на здійснення посадових повноважень<sup>8</sup>.

Плановість — базується на систематичному аналізі складу державних службовців і вивченні потреб державних органів та їх фахівців у навчанні і передбачає розроблення, погодження та затвердження планів-графіків підвищення кваліфікації державних службовців у відповідних структурах на черговий навчальний рік;

Диференційований підхід — державні службовці — це працівники, що належать до різних професійних груп, виконують різноманітні функції в системі державного управління. Підвищення їх кваліфікації має будуватися так, щоб до навчальних потоків, груп зараховувалися працівники, що виконують однакові або близькі функції в органах державного управління. Під час організації і методичного забезпечення навчальних та інформаційних процесів потрібно цілеспрямовано враховувати необхідність формування рівнів знань фахівців різної кваліфікації<sup>9</sup>.

Неперервність, наступність та інноваційність — здобуття знань службовцем слід розглядати як безперервний процес, а не як кінцевий результат певного періоду його життя. Адже, як свідчить практика, ці знання з часом старіють. Працівник, який систематично не підвищує професійний рівень, не збагачує знання, працює менш ефективно, бо використовує застарілі ідеї, методи, засоби роботи.

Тому керівники державних органів, їх структурних підрозділів мають постійно піклуватися про систематичне підвищення рівня знань державних службовців, їх компетентності.

Забезпечення гуманістичного, демократичного підходу — цей принцип вимагає підтримання й розвиток інтелектуального й морального потенціалу працівників, всебічної демократизації навчального процесу за їх активною участю.

Необхідність гуманістичного підходу визначається й вимогами чинного законодавства України до етики поведінки державного службовця. Етика займає важливе місце в управлінні. Прерогативою реформування державно-управлінських структур є створення нової моделі управлінської культури.

Нерозривний зв'язок теорії з практичною діяльністю органів виконавчої влади — враховуючи, що державні службовці представляють державні органи серед громадян

<sup>6</sup> Інтерактивні методи навчання / За ред. П. Шевчука і П. Ферриха. — Щецин: WSAP, 2005. — С. 9.

<sup>7</sup> Олуйко В. М. Вказ. праця. — С. 135.

<sup>8</sup> Оболенський О. Ю. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування. — Хмельницький: Поділля, 1999. — С. 56.

<sup>9</sup> Мельников О. Професійна підготовка як фактор ефективної праці державного службовця // Вісник державної служби України. — 2002. — № 1. — С. 70.



України, що за їх діями, компетентністю, цілеспрямованістю люди судять про роботу цих органів і держави в цілому, важливо підвищити роль теоретико-ідеологічної сторони їх навчання.

Вітчизняний та зарубіжний досвід визначення змісту та організації навчання. З одного боку, не слід ігнорувати вітчизняний досвід роботи з кадрами взагалі і досвід підвищення їх кваліфікації зокрема, вироблений за попередні роки державними органами та різними ланками системи підвищення кваліфікації. Все краще, ефективне з минулого досвіду доцільно з урахуванням сучасних умов і реальних можливостей брати на озброєння і застосовувати в роботі.

Важко переоцінити роль у цьому досвіді зарубіжних країн з розвиненими системами державної служби. Заслужують на особливу увагу практика диференційного підходу до організації підвищення кваліфікації державних службовців, його програмного забезпечення, проведення дистанційного навчання; методика навчання дорослих слухачів, застосування технічних засобів; посилення мотивації державних службовців до підвищення кваліфікації<sup>10</sup>.

Логічно й обґрунтовано в ст. 29 Закону України “Про державну службу” зафіксовано, що державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно і їм створюються умови для навчання та підвищення кваліфікації.

Що вкладається в поняття підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців?

Підготовка державних службовців — це здобуття освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, магістра за спеціальностями, спрямованими для професійної діяльності на державній службі, а також навчання в аспірантурі, докторантурі Української Академії державного управління при Президенті України, інших навчальних закладах або наукових установах за спеціальностями, спрямованими для професійної діяльності на державній службі.

Перепідготовка державних службовців — це здобуття освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, магістра з іншою спеціальністю в межах, як правило відповідної галузі знань.

Підвищення кваліфікації державних службовців — це навчання з метою оновлення та розвитку умінь і знань, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на державній службі. Основними видами підвищення кваліфікації державних службовців, що забезпечують його безперервність, є:

- навчання за професійними програмами;
- систематичне самостійне навчання (самоосвіта);
- тематичні постійно діючі та короткотермінові семінари;
- стажування в органах, на які поширюється чинність Закону “Про державну службу”, а також за кордоном.

Професійне навчання має цілеспрямовано формувати здатність державних службовців до інноваційної діяльності, що включає нормативно-проектну, аналітичну, організаційно-розпорядчу, консультативно-дорадчу та контрольну функції.

Становлення системи безперервного професійного навчання державних службовців стало нагальною потребою та одним із важливіших факторів зміцнення державності та становлення соціально-орієнтованої ринкової економіки<sup>11</sup>.

Рух України до європейської спільноти вимагає створення системи державного управління та державної служби, орієнтованої на запровадження стандартів реальної демократії, похідними яких є демократичні інституційні стандарти професійної діяльності службовців. Реформування державної служби згідно з Програмою розвитку державної служби на 2005-2010 роки передбачає необхідність визначити та запровадити стандарти професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів із запровадженням результативного та ефективного обслуговування потреб населення, фізичних і юридичних осіб. Саме зазначені стандарти

<sup>10</sup> Гранюк Л. Я. Розвиток професіоналізму державного службовця-складова частина кадрової політики в Україні // Збірник наукових праць УАДУ. — К., 1998. — Вип. 2. — С. 60.

<sup>11</sup> Оболенський О. Ю. Розвиток магістерських програм публічного адміністрування в Україні // Вісник державної служби України. — 2007. — № 4.



є базою надання якісних публічних послуг, проходження служби, а також формування та оновлення змісту професійного навчання.

Постає питання усвідомлення необхідності формування і реалізації довготривалої Комплексної програми забезпечення якісного складу державних службовців (з підпрограмою підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації) на загальнодержавному рівні з подальшою трансляцією цієї ідеї на всі ланки державного управління<sup>12</sup>. Удосконалення та ефективність діяльності системи професійного навчання може бути досягнута за умови відповідності професійної підготовки та післядипломної освіти вимогам освіти для суспільства, побудованого на знаннях і інформації, а саме:

- освіта протягом усього життя;
- освіта без кордонів, що ґрунтується на інформаційно-комп'ютерних технологіях і доповнює традиційні методи і технології новими можливостями;
- освіта за креативними моделями навчання та індивідуальними освітніми траєкторіями;
- освіта, що розвивається на основі фундаментальних знань.

Наука не може бути відокремлена від професійної підготовки та післядипломної освіти. Це єдиний комплекс формування інтелектуального капіталу державного управління та місцевого самоврядування.

Необхідно забезпечити прикладний характер магістерської підготовки, післядипломної освіти та наукових досліджень, диференціацію професійного навчання державних службовців у залежності від характеру їх професійної діяльності, потреб органу та держслужбовця.

Забезпечення якості змісту навчання потребує:

- впровадження системи вивчення потреб у підвищенні кваліфікації з урахуванням видів підвищення кваліфікації і категорій слухачів;
- наповнення змісту навчання питаннями, які забезпечують підготовленість до здійснення управління на демократичних засадах шляхом включення до програм блоків навчального матеріалу: “Демократичне врядування”, “Європейська інтеграція”, “Регіональне управління”;
- забезпечення практичного характеру змісту навчання шляхом його спрямованості на підготовку слухачів до ефективного виконання посадових завдань.

Крім того, з метою розширення доступу кращих випускників вищих навчальних закладів до здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня магістра за спеціальністю “Державна служба” доцільно ввести зміни до чинного Положення про порядок прийому осіб на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів за спеціальністю “Державна служба” в освітній галузі “Державне управління” та працевлаштування випускників (запровадження можливості вступу до магістратури не лише тих випускників, які отримали диплом з відзнакою, але й тих, хто має в додатку до диплому середній бал не нижче ніж 4,5 за повний цикл навчання). Також як мотиваційний чинник пропонується встановити розмір стипендії для названої категорії слухачів магістратури на рівні мінімальної заробітної плати.

У зв'язку з потребою модернізувати систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування доцільно розглянути можливість введення скороченого терміну (в межах одного року) підготовки магістрів державної служби на базі фахівців з повною вищою освітою суміжних спеціальностей: “Менеджмент організацій”, “Правознавство”, “Економіка”, “Документознавство та інформаційна діяльність”, “Політологія” тощо.

Отримання професійної освіти має гарантувати позитивну зміну статусу державного службовця. Вважати при цьому навчання в магістратурі передбаченою формою чергового (раз на п'ять років) підвищення кваліфікації.

Оскільки успішна реалізація змісту навчання визначається професіоналізмом осіб, які беруть участь у здійсненні навчального процесу, необхідно систематично підвищувати кваліфікацію професорсько-викладацького складу магістратур державної служби шляхом

<sup>12</sup> Сergygin С. М. Деякі аспекти державної кадрової політики в сфері навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування // Матеріали симпозиуму за міжнародною участю. — К.: НАДУ, 2006. — С. 24.



стажування в центральних та місцевих органах влади й Національній академії державного управління при Президентові України.

Зростання кількості державних службовців, охоплених професійним навчанням, дає можливість впровадити дистанційне навчання за спеціальністю “Державна служба”, створення комплексу навчально-методичного забезпечення, при цьому доцільно створити електронний банк даних про підручники та посібники, розроблені в магістратурах державної служби.

Ефективне вирішення даної проблеми може бути забезпечене шляхом використання технологій дистанційного навчання в телекомунікаційній мережі державної служби. Дистанційне навчання дозволяє адаптуватися до базового рівня знань і конкретних цілей навчання кожного індивідуума, залучати кваліфікованих спеціалістів (що неможливо при інших умовах), забезпечити доступ до учбового матеріалу в зручний для користувача час, його дистанційну участь в телесемінарах і кваліфіковану допомогу викладача. Крім традиційних засобів заочного навчання (розсилка інформаційних матеріалів і завдань) і організації навчання за допомогою курсів, дистанційне навчання дозволяє організувати ділові ігри, дискусії, телеконференції, що значно підвищує якість придбаних знань та здатність спеціаліста, який навчається, до самостійних і своєчасних рішень і дій.

Запровадження у систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування дистанційного навчання, і, особливо, започаткованого на методах інформативно-комунікативних технологій, дасть змогу не тільки охопити навчанням максимально можливу кількість слухачів та підвищити їх професійний рівень, а й через залучення до високих технологій передавання інформації адаптувати їх до нових умов розвитку “інформаційної цивілізації”, її розуміння і сприйняття.

Таким чином, ефективне функціонування системи професійного навчання працівників органів державної влади, її наукове, навчально-методичне, матеріально-технічне вдосконалення, ефективність кадрової політики на регіональному рівні прямо залежать від застосування інноваційних моделей освітніх закладів, пошуку та утвердження нових форм професійного навчання управлінських кадрів.

За В. Олуйком, удосконалення системи професійної підготовки державних службовців з метою становлення і розвитку їх професіоналізму передбачає: розгляд професійної освіти службовців як частини державної кадрової політики, модернізацію навчальних закладів та забезпечення комплексної їх взаємодії з органами державного управління, створення модульних навчальних програм, обов’язковість цільового направлення навчання на основі дотримання державних освітніх стандартів і критеріїв при їх гнучкості в поєднанні всіх видів і активних форм навчання, досягнення інтенсифікації і оптимізації навчального процесу<sup>13</sup>.

Проект Закону України “Про державну службу” окремими статтями (ст.ст. 55-56) визначає обов’язковість професійного навчання державних службовців, у тому числі за індивідуальними програмами<sup>14</sup>.

Таким чином, необхідною умовою ефективного державного управління є його професіоналізація. Важливим інститутом професіоналізації державного управління є система фахового професійного навчання державних службовців шляхом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації з використанням нових форм і методів навчання, освітніх механізмів і технологій з урахуванням досвіду розвинутих країн світу. Такий підхід дасть змогу якісно підійти до забезпечення державної кадрової політики та створить умови для послідовного оновлення персоналу державної служби України.



<sup>13</sup> Олуйко В. М. Вказ. праця. — С. 150.

<sup>14</sup> Про державну службу: Проект Закону України. Робоча версія на 23.03.2007 р. — К.: Головдержслужба, 2007.