



В. В. Толкованов
кандидат юридичних наук,
голова Національного агентства України
з питань державної служби (м. Київ)

УДК 353

ПІДВИЩЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглядаються актуальні проблеми підвищення професійної компетентності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. На засадах аналізу нормативно-правових актів, кращих практик визначаються напрями подальшого розвитку професійної компетентності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування як один з пріоритетних напрямів реалізації адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: професійна компетентність, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, адміністративна реформа, кадрова політика, навчання, державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування, державне управління.

У контексті реалізації адміністративної реформи, розпочатої у 2010 році Президентом України, пріоритетного значення набувають питання розвитку професійної компетентності як державних службовців, так і службовців (посадових осіб) органів місцевого самоврядування [1]. Система, яка функціонує нині в Україні, не повною мірою забезпечує необхідний професійний розвиток фахівців у сфері державного управління та місцевого самоврядування: вона має переважно інформаційний або академічний характер, їй бракує динамічності та практичної цілеспрямованості щодо здобуття державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування, депутатами місцевих рад певних навичок, необхідних для виконання службових обов'язків.

Важливою проблемою нині лишається відсутність комплексного забезпечення щодо впровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування наукових розробок та супроводу їх реалізації представниками вітчизняних навчально-наукових закладів.

Таким чином, одним з пріоритетних напрямів модернізації державної служби в Україні можна визначити питання забезпечення професійної компетентності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад шляхом реформування системи підвищення кваліфікації та створення належних умов для їх безперервного професійного навчання упродовж проходження служби чи здійснення відповідних повноважень (з урахуванням кращих світових практик та вітчизняних традицій), а також розробку і впровадження у вітчизняну практику наукових розробок з питань професійного розвитку державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

В останні роки питанням наукового вивчення проблем розвитку професійної компетентності державних службовців та службовців (посадових осіб) органів місцевого самоврядування приділяється значна увага. Так, серед науковців, що досліджували різні аспекти розвитку професійної компетентності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, слід виділити М. Білинську,



Н. Гончарук, А. Гука, М. Канавець, В. Князева, В. Мамонову, В. Мартиненка, Н. Нижник, В. Олуйка, Т. Пахомову, М. Пухтинського, А. Рачинського, О. Руденко, С. Серьогіна, В. Чмигу, В. Удовиченка, Ю. Шарова, В. Яцюка та ін. Однак сьогодні в контексті впровадження нового законодавства про державну службу зазначене питання потребує подальших досліджень, зокрема з урахуванням досвіду провідних європейських країн та рекомендацій міжнародних організацій.

Метою статті є визначення актуальних питань розвитку професійної компетентності державних службовців та посадових осіб (посадових осіб) органів місцевого самоврядування в контексті реалізації адміністративної реформи в Україні.

За даними Національного Агентства України з питань державної служби, загальна чисельність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на кінець 2010 року становила 379 283 особи. З них в органах державної влади працювало 279 500 державних службовців, в органах місцевого самоврядування — 99 783 посадові особи місцевого самоврядування [2].

Водночас в органах державної влади та місцевого самоврядування спостерігається висока плинність кадрів, що посилюється проблемою недостатньої кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Відтак гостро стоїть проблема фахової професійної освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Одночасно депутатський корпус місцевих рад фактично залишається поза увагою державної системи професійного навчання, окрім невеликої частини депутатів місцевих рад, які є державними службовцями або посадовими особами 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 та 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 [3].

У зв'язку з цим особливого значення набувають питання реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, її оптимізації до реальних потреб модернізації державної (публічної) служби в Україні. У зв'язку з цим основним призначенням підвищення кваліфікації є своєчасне задоволення потреб органів влади та місцевого самоврядування у високопрофесійних, висококультурних, компетентних і відповідальних управлінцях, здатних впроваджувати новітні соціальні технології, сприймати та сприяти інноваційним процесам. Виконання цієї важливої державної функції можливе лише за умови систематичного та безперервного підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [4].

Разом з тим, слід зазначити, що підвищення ефективності діяльності органів влади безпосередньо пов'язане з удосконаленням системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, формуванням стабільного, а головне — професійного корпусу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Під професійною (фаховою) компетентністю, як правило, розуміється взаємозв'язок трьох основних складових [5], а саме:

1) *фахової* (набір фахових знань: знання, уміння, навички, досвід, необхідній службовцям для виконання певних службових завдань; діловий — певні якості службовців: організованість, ініціативність, ефективність, працьовитість, які сприяють реалізації службових завдань; морально-психологічний — самооцінка, справедливість, об'єктивність, уміння дискутувати з опонентом, культура поведінки тощо як необхідні фактори самоорганізації службовця);

2) *соціальної* (здатність виявляти і ставити проблеми; передбачати можливі шкідливі наслідки прийнятих рішень, відстоювання інтересів людей і держави);



3) *методичної компетентності* (пізнання наукових методів управління; загальна ерудиція, уміння аналізувати явища в різних сферах суспільного життя, володіти методологією та навичками прийняття оптимального рішення).

Можна також погодитися з думкою більшості українських вчених [6–13] щодо визначення шести основних ознак сучасного професіоналізму державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а саме:

— *перша ознака* — це професійна освіта, виражена певною сумою необхідних економічних, управлінських, психологічних та правових знань. Чинник широкого спектру знань, їх сучасний рівень, міра і якість перманентного оновлення служать щонайпершою і найважливішою ознакою професійної компетентності держслужбовця та посадової особи місцевого самоврядування, професіоналізму управління;

— *друга ознака* — уміння грамотно й ефективно (з високою мірою результативності) застосовувати не лише відомі способи й методи рішення виникаючих управлінських завдань, але й ініціювати, створювати, удосконалювати, розвивати й збагачувати арсенал нетрадиційних засобів і прийомів здійснення управлінської діяльності, досягнення бажаних соціально-економічних та інших результатів;

— *третьа ознака* професіоналізму проявляється в тому, що управлінська трудова діяльність стає для службовця деякою життєвою пристрастю, способом життєдіяльності, якому властива якісна визначеність моральної досконалості помислів і практичних дій;

— *четверта ознака* — здатність відтворювати управлінські знання, уміння й навички в інших людях, тобто бути наставником стосовно нового покоління, яке залучається до процесу державного управління;

— *п'ята ознака* професіоналізму пов'язана з тим, як службовець мотивує і раціоналізує свою діяльність (а також працю підлеглих) з урахуванням накопиченого досвіду, наскільки самокритично оцінює свої можливості, наскільки продумано, обачливо й емоційно зважено він здатний діяти при виконанні посадових обов'язків керівника або фахівця.

— *шоста ознака* проявляється у здібностях державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування діяти у складі управлінської команди, визначати вірогідність втілення рішень в умовах дефіциту ресурсів, передбачати наслідки управлінських рішень і дій, визначати стратегію і тактику досягнення бажаних результатів, прогнозувати й контролювати хід подій на своїй ділянці діяльності.

Зрозуміло, що вказані ознаки далеко не вичерпують усіх критеріїв професійної компетентності, але вони складають основний набір критеріїв розвитку професіоналізму державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Загальний підхід до оцінки професійних якостей державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування спирається на три тісно взаємопов'язані між собою блоки: особистісний (активність, ділова спрямованість, комунікабельність, мотивація, вміння приймати правильні рішення); інтелектуальний (компетентність, аналітичність мислення); діловий (працездатність, стійкість до стресів, емоційна стійкість).

Наприклад, у Європі за основу оцінки професійної компетенції державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування взято так звані “Дублінські дескриптори” [14], які формують такий набір компетенцій:

1. *Інструментальні*, що включають когнітивні здібності, здатність розуміти й використовувати ідеї і міркування; методологічні здібності, здатність розуміти й управляти довкіллям, організувати час, вибудовувати стратегії навчання, ухвалення рішень і дозволу проблем; технологічні уміння, уміння, пов'язані з використанням техніки, комп'ютерні навички і здібності інформаційного управління; лінгвістичні уміння, комунікативні компетенції тощо.



2. *Навички управління інформацією* (здатність набувати (витягати) та критично аналізувати інформацію з різних джерел, здатність приймати рішення та нести за них відповідальність, здатність розв'язувати завдання, здатність вирішувати проблеми тощо).

3. *Міжособистісні*, тобто індивідуальні здібності, пов'язані з умінням виражати почуття і стосунки, критичним осмисленням і здатністю до самокритики, а також соціальні навички, пов'язані з процесами соціальної взаємодії і співпраці, умінням працювати у групах, брати соціальні й етичні зобов'язання. Набір міжособистісних навичок включає в себе такі елементи: здатність до критики і самокритики; здатність працювати в команді; міжособистісні навички; здатність працювати в міждисциплінарній команді; здатність взаємодіяти з експертами в інших предметних галузях; здатність сприймати різноманітність і міжкультурні відмінності; здатність працювати в міжнародному контексті; прихильність етичним цінностям.

4. *Системні*, тобто поєднання розуміння, відношення і знання, що дозволяє сприймати, яким чином частини цілого співвідносяться один з одним, і оцінювати місце кожного з компонентів у системі. Серед цих критеріїв слід визначити такі: здатність застосовувати знання з практики; дослідницькі здібності; здатність до навчання; здібності до адаптації у нових ситуаціях; здатність до генерації нових ідей (творчості); здатність до лідерства; розуміння культур і звичаїв інших народів; здатність працювати автономно; здатність до розробки проектів і їх управління; здатність до ініціативи; відповідальність за якість; воля до успіху.

Важливою складовою компетенції державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування є навчання, тобто підготовка таких фахівців, які були б здатні та здібні професійно й відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології з урахуванням реального стану і прогнозів соціально-економічного та політичного розвитку країни, ефективно здійснювати реформи [15]. Не менш важливою є підготовка висококваліфікованих управлінців для заміщення посад в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, тобто сприяння формуванню дієвого кадрового резерву.

Важливу роль у підвищенні професійної компетентності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування повинно відіграти розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1198-р "Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад" [16]. Ця Концепція, зокрема, визначає здійснення реформування системи підвищення кваліфікації поетапно (три етапи до 2014 року включно) та передбачає:

— удосконалити нормативно-правову базу з питань підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;

— внести зміни до програм підвищення кваліфікації, що відповідають перспективам розвитку державного управління, місцевого самоврядування, держави й суспільства в цілому;

— привести зміст та обсяг навчальних годин програм підвищення кваліфікації у відповідність з пріоритетними напрямками державної політики та перспективами розвитку людських ресурсів на основі планування кар'єрного зростання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;

— оптимізувати видатки на функціонування системи підвищення кваліфікації;

— створити належні умови для залучення науково-педагогічних і наукових працівників, працівників державних органів та органів місцевого самоврядування до роботи в навчальних закладах системи підвищення кваліфікації;

— запровадити європейські освітні технології, методи і новітні методики в систему підвищення кваліфікації;

— удосконалити порядок провадження діяльності навчальних закладів системи підвищення кваліфікації;



— забезпечити посилення мотивації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування до систематичного підвищення кваліфікації для їх успішного кар'єрного зростання, а також мотивації депутатів місцевих рад до навчання;

— поліпшити інформаційне, матеріально-технічне забезпечення функціонування системи підвищення кваліфікації;

— забезпечити організацію та координацію наукових досліджень з питань підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, проведення науково-методичних та науково-практичних конференцій, засідань за круглим столом, симпозіумів, семінарів з таких питань;

— організувати проведення державного моніторингу, методичного та аналітичного супроводження діяльності системи підвищення кваліфікації.

Підвищення професійної компетентності державних службовців та службовців (посадових осіб) органів місцевого самоврядування є одним з пріоритетів модернізації державної служби та реалізації адміністративної реформи в Україні.

Разом з тим реалізація зазначеного завдання є можливою лише у контексті вироблення та впровадження комплексного підходу до реалізації державної кадрової політики, що дасть можливість модернізувати національну систему підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, а саме:

— оптимізувати мережу навчальних закладів системи підвищення кваліфікації, реалізувати потребу й обсяг підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;

— впровадити інноваційні форми та види підвищення кваліфікації для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, що сприятиме кваліфікованому здійсненню ними своїх повноважень та виконанню покладених на них обов'язків;

— удосконалити роботу навчальних закладів системи підвищення кваліфікації;

— сформуванню та закріпленню через програми підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад такі демократичні цінності, як активна участь у житті суспільства, патріотизм, лідерство, відповідальність, толерантність, гуманізм, соціальне партнерство;

— забезпечити цільове використання бюджетних коштів, виділених для організації підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;

— посилити інституційну та навчальну спроможність національної системи підвищення кваліфікації, її орієнтованість на реалізацію Національного плану дій щодо виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”;

— сприяти модернізації державної служби в Україні, її наближенню та адаптації до стандартів Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010–2014 роки [Електронний ресурс] Президент України. — URL : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
2. Державна служба в цифрах [Електронний ресурс] Національне агентство України з питань державної служби — URL : http://www.nads.gov.ua/control/uk/publishext/article?art_id=363964&cat_id=363852&base_id=247084.
3. Гончарук, Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток [Текст] / Н. Т. Гончарук — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. — 239 с.



4. Досвід професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [Текст] / за заг. ред. Т. В. Могренка, С. М. Серьогіна. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. — 235 с.
5. Державний службовець в Україні: удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект) [Текст] : [монограф.] / Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, В. А. Яцюк. — Львів : Вид-во Нац. ун-ту "Львів. політехніка", 2003. — 300 с.
6. Баюк, М. Актуальні питання та перспективи функціонування регіонального навчального комплексу з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів / М. Баюк, Л. Смішко [Текст] // Вісник державної служби України. — 2006. — № 1. — С. 27–32.
7. Білорусов, С. Розвиток професіоналізму та визначення ділових якостей державних службовців / С. Білорусов [Текст] // Вісник державної служби України. — 2005. — № 2. — С. 32–36.
8. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: [Текст] : [монограф.] / [В. М. Олуйко, В. М. Рижих, І. Г. Сурай та ін.] ; за заг. ред. В. М. Олуйка. — К. : НАДУ, 2008. — 420 с.
9. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіональний аспект): [Текст] : [монограф.] / [В. М. Мартиненко, С. М. Серьогін, В. О. Євдокимов та ін.] ; за заг. ред. В. М. Мартиненка. — Х. : Магістр, 2008. — 304 с.
10. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід [Текст] : [монограф.] / [С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило, та ін.] ; за заг. наук. ред. С. М. Серьогіна. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. — 290 с.
11. Понеділко, В. Г. Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів: теорія і практика (Особливості організації та методичного забезпечення навчального процесу у системі підвищення кваліфікації управлінських кадрів): навчальний посібник [Текст] / В. Г. Понеділко. — Запоріжжя : Друкарський світ, 2007. — 294 с.
12. Протасова, Н. Г. Теоретичні основи навчання державних службовців у системі підготовки та підвищення кваліфікації [Текст] : [навч. посіб.] / Н. Г. Протасова. — К. : Вид-во УАДУ, 2000. — 159 с.
13. Шаров, Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: Концептуальні аспекти [Текст] : [монограф.] / Ю. П. Шаров. — К. : Вид-во УАДУ, 2001. — 302 с.
14. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах (збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні) [Текст] / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. — К. : Крамар, 2010. — 258 с.
15. Муніципальний менеджмент [Текст] : [навч. посіб.] / за заг. і наук. ред. Ю. П. Шарова. — К. : Атіка, 2009. — 404 с.
16. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1198-р [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80>.

Надійшла до редакції 09.02.2012

Толкованов В. В. Повышение профессиональной компетентности государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления

Рассматриваются актуальные вопросы повышения профессиональной компетентности государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления. На основе анализа нормативно-правовых актов, лучших практик определяются направления дальнейшего развития профессиональной компетентности государственных служащих и служащих органов местного самоуправления как одно из приоритетных направлений реализации административной реформы в Украине.

Ключевые слова: профессиональная компетентность, государственная служба, служба в органах местного самоуправления, административная реформа, кадровая политика, обучение, государственные служащие, служащие органов местного самоуправления, государственное управление.



Tolkovanov, V. V. Increasing of the Professional Competency of the Civil Servants and the Local Officials

The article presents the key issues of increasing of the professional competency of the civil servants and the local officials. The main directions of further development of the professional competency of the civil servants and the servants of local self-government bodies are pointed out as a priority for further implementation of the administrative reform in Ukraine (on the basis of the analysis of the legislative acts and the best practices).

Key words: professional competency, civil service, service in local self-government bodies, personnel policy, administrative reform, training, civil servants, servants of local self-government bodies, public administration.

