

## НЕПЕРЕРВНА ПРОФЕСІЙНА ОСВІТА КАДРІВ ЯК ОДИН З ЕТАПІВ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

КАГАНОВСЬКА Тетяна Євгенівна - доктор юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, Заслужений юрист України

*В статті отмечается необходимость создания единой системы непрерывного профессионального образования кадров для органов государственного управления; проанализированы нормативно-правовые акты, определяющие сферу действий системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, определены цели, задачи и принципы этой системы, обозначена ключевая проблема системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации; доказана необходимость дальнейшей профессионализации госслужбы Украины в условиях европейской интеграции.*

**Ключові слова:** *кадри, органи державного управління, нормативно-правові акти, система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації, державний службовець.*

Професійний розвиток держслужбовців є одним із важливих (пріоритетних) напрямів у системі держуправління і кадрової політики. В умовах проведення адміністративної реформи і кардинального реформування системи держуправління в Україні вимога професійного розвитку і додаткової профосвіти держслужбовців стає особливо актуальною. На сьогодні проблема недостатності професіоналізму і компетентності службовців системи державного управління є офіційно визнаною, значна частина наших чиновників ще не має ні досвіду служби, ні необхідних знань і умінь.

Останнім часом дедалі частіше на державну службу приходять особи, що не

пройшли правової, соціально-економічної управлінської підготовки, необхідної для службової діяльності. У більшості випадків у держуправлінні працюють фахівці, які не володіють системою наукових знань у галузі державного управління, правознавства, політології, соціології, маркетингу і менеджменту, психології й інформатики, необхідними навичками для розв'язання складних соціально-політичних і соціально-економічних завдань. Але запорука успіху всіх реформ полягає в тому, щоб у системі державного управління працювали компетентні висококваліфіковані кадри, здатні до творчого вирішення завдань, що стоять перед ними.

Це обумовлює необхідність створення єдиної системи неперервної професійної освіти кадрів для органів державного управління. Ефективною така система може бути лише у тому випадку, якщо в основі її формування і функціонування лежить науково обумовлена і логічно струнка комплексна програма, а також якщо створено належне правове підґрунтя для її реалізації.

Розвиток загальнонаціональної державної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації держслужбовців здійснюється на конституційних принципах, концептуальних положеннях адміністративної реформи, на принципах оновленого законодавства про державну службу, освіту та інших нормативно-правових актів.

У розробці принципів розвитку професійної підготовки держслужбовців не-

можливо обмежитися лише розв'язанням поточних завдань. Стратегію професійного навчання кадрів слід розглядати як стратегію майбутнього держави. Визначення потреби в кадрах (кількісного і якісного – за спеціалізаціями і кваліфікаціями) обумовлене перш за все станом і прогнозом розвитку соціально-економічних і політичних процесів, рівнем розвитку виробничих сил, завданнями управління, пріоритетами розвитку суспільства.

Специфіка розвитку й функціонування державної служби як публічного соціально-правового інституту визначає особливості професійної підготовки державних службовців. Світовий досвід показує, що становлення державної служби без підтримки системи освіти – справа декількох десятиліть. При наявності такої підтримки з боку держави цей час може бути істотно скорочено.

Становлення системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців нерозривно пов'язане з формуванням якісно нової системи державної служби, є складовою частиною її кадрового забезпечення. Сьогодні практично всі питання організації й функціонування державної служби тісно пов'язані з професіоналізмом державних службовців та їхнім рівнем освіти. Розвиток державної служби й системи професійної підготовки кадрів державних службовців органічно взаємозалежні.

Становлення інституту державної служби й системи професійної підготовки державних службовців відбувається в умовах зміни парадигми суспільного розвитку, типу культури, духовно-моральних орієнтирів. Державне управління, державна служба не лише втягнені в системну кризу, але й самі мають глибокі внутрішні суперечності та проблеми. У таких умовах становлення системи безперервної професійної освіти державних службовців стало нагальною потребою й важливим чинником зміцнення державності й становлення соціально орієнтованої ринкової економіки. Стан і рівень організації системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців є однією з найважливіших умов успішного функціонування та вдосконалення всієї системи державного управління.

Аналіз нормативно-правових актів свідчить про те, що система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців – це цілеспрямована й чітко організована сукупність елементів (кожен з яких є правовим інститутом та складною підсистемою), вся діяльність яких спрямована на досягнення єдиної мети – забезпечення державних органів необхідною кількістю високопрофесійних і всебічно підготовлених кадрів державних службовців, що володіють сучасними науковими знаннями, навичками й уміннями й здатні до ефективного здійснення цілей і функцій правової держави у своїй практичній діяльності.

Система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців повинна розглядатися як єдина, цілісна підсистема в системі державного управління. З одного боку, стан і рівень державного управління впливають на характер і рівень розвитку цієї підсистеми, з іншого боку, і ця підсистема активно впливає на ефективність і раціональність державного управління, сприяє його вдосконаленню.

Основу правового регулювання у сфері підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців закладено нормативно-правовими актами Президента України. Так, згідно з Програмою кадрового забезпечення державної служби, затвердженої Указом Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035/95, здійснюється комплекс заходів зі створення нової системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців [1]. Направлення і сферу дій цієї системи визначають близько 20 нормативно-правових актів. З метою створення державної системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців Указом Президента України від 30 травня 1995 року № 38/95 створено Українську Академію державного управління при Президентові України з філіями у Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові. В областях, у містах Києві і Севастополі створено регіональні центри підвищення кваліфікації державних службовців і навчання працівників державних підприємств, установ і організацій. Визначений перелік вищих

навчальних закладів з підготовки і перепідготовки фахівців держуправління і ринкової економіки.

Належне місце у правовому регулюванні підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців належить Кабінету Міністрів України. Так, Кабінетом Міністрів України видано низку нормативно-правових актів з відповідних питань, зокрема:

- Положення про прийом слухачів до Національної академії державного управління при Президентові України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2013 року № 255;

- Положення про стажування в органах державної влади й органах місцевого самоврядування слухачів Національної академії державного управління при Президентові України від 01 квітня 2013 року № 255;

- Положення про працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президентові України від 01 квітня 2013 року № 255;

- Перелік органів державної влади, органів місцевого самоврядування, у яких проводиться у 2013-2018 роках стажування слухачів Національної академії державного управління при Президентові України, що навчаються за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра за спеціальностями галузі знань «державне управління від 01 квітня 2013 року № 255».

- Положення про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників від 29 липня 2009 року № 789.

На виконання Програми кадрового забезпечення державної служби Кабінетом Міністрів України підготовлено:

- Положення про систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 року № 167;

- Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації керівників державних підприємств,

установ і організацій, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 року № 167.

Стаття 1 Закону України «Про державну службу» визначає державну службу як професійну діяльність осіб, які займають посади у держорганах і їх апараті. Статтею 29 цього Закону визначено, що державним службовцям створюються умови для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах та шляхом самоосвіти [2].

Грунтуючись на аналізі завдань, особливостей і тенденцій розвитку інституту державної служби, вимог до державних службовців, сучасного стану й досвіду організації системи професійної підготовки державних службовців у нашій країні й за кордоном, можна виділити мету, завдання й принципи організації й функціонування системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців.

Метою системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців є забезпечення їхнього високого рівня професіоналізму, здатність найбільш ефективно й раціонально здійснювати завдання й функції держави у своїй практичній діяльності.

Мета конкретизується в завданнях системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців, до числа яких можна віднести: 1) навчання відповідно до затверджених кваліфікаційних вимог до державних службовців;- 2) розробку фундаментальних і прикладних питань розвитку й функціонування державної служби; 3) інформаційно-аналітичне забезпечення органів державної влади;- 4) наукову експертизу проєктів, програм і рекомендацій щодо проблем державної служби;- 5) забезпечення науково-методичною літературою, здійснення консультаційних послуг з питань державної служби, підготовку науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації для системи навчання державних службовців; 6) реалізацію міжнародного співробітництва у галузі державної служби.

Виходячи з цих положень, доречно вести мову про систему навчання держслуж-

бовців, яка вирішує такі загальні цілі:

1. Підготовка держслужбовця – навчання з метою здобуття особою певного нового для неї освітньо-кваліфікаційного рівня (спеціаліст, магістр) за фахом, направлено на професійну діяльність в органах держави або місцевого самоврядування. При цьому під підготовкою держслужбовця необхідно розуміти і навчання людини, яка вже перебуває на держслужбі.

2. Перепідготовка держслужбовця – це навчання з метою одержання певного освітньо-кваліфікаційного рівня з іншої спеціальності (спеціалізації), направлено на професійну діяльність в органах державної влади або місцевого самоврядування.

3. Підвищення кваліфікації державного службовця – це навчання, направлене на підвищення, тобто досягнення певного визначеного рівня загальної управлінської культури і спеціалізується в межах певної категорії посад і спеціалізації на окремих організаціях, завданнях, повноваженнях, що визначаються актуальними потребами сучасності (для конкретної людини, конкретного органу державної влади або місцевого самоврядування, для конкретної зміни державно-службових відносин і т.п.).

Організація й функціонування системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців повинні ґрунтуватися на певних принципах, під якими розуміються основні, вихідні ідеї, засади, вимоги, що виражають сутність і соціальне призначення розглянутого нами соціально-правового інституту.

Можна виділити основні принципи організації й функціонування системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців: 1) принцип єдності; 2) принцип диференційованості; 3) принцип обов'язковості й безперервності навчання; 4) принцип випереджального характеру навчання; 5) принцип установлення взаємних прав, обов'язків і відповідальності; 6) принцип встановлення правових наслідків; 7) принцип забезпечення високої якості й ефективності навчання.

Принцип єдності означає, що держава розробляє й реалізує єдину кадрову політику, складовою частиною якої є формування

й функціонування єдиної державної системи професійної освіти державних службовців. Це обумовлено єдністю системи державних органів, які у своїй сукупності складають апарат держави. Для того, щоб усі елементи державного апарату могли ефективно взаємодіяти, необхідно домогтися певної єдності в підготовці кадрів державних службовців, які здійснюють у своїй діяльності завдання й функції державних органів або забезпечують їх.

Принцип єдності припускає також охоплення навчанням державних службовців, які перебувають на державних посадах всіх рівнів, від молодших до старших, оскільки успішна діяльність державного органу залежить від чіткої, взаємозалежної роботи всіх його ланок, від якісно однакового вирішення питань на всіх рівнях управління. Лише сукупність погоджених дій усіх ланок управління приводить до досягнення поставленої мети. Якщо ж державні службовці мають неоднакову професійну підготовку, то неминуче порушується динамізм і ефективність управлінського процесу [3, с. 56]. Отже, принцип єдності вимагає підготовки всіх державних службовців, а не лише керівників. Вирішуючи питання підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців, які перебувають на вищих державних посадах, необхідно одночасно організовувати відповідну підготовку службовців, які перебувають на посадах нижчої ланки.

Принцип диференційованості органічно пов'язаний з принципом єдності. Він виражається, у першу чергу, у залежності структури, змісту, форм і методів професійної освіти державних службовців від таких чинників: а) від рівня й особливостей державного органу; б) від займаної посади; в) від рівня освітньої й професійної підготовки; г) від стажу роботи за спеціальністю й стажу державної служби.

Якщо виходити з цих положень, то система професійної підготовки державних службовців вирішує такі загальні завдання:

1. Підготовка держслужбовців як навчання з метою здобуття особою певного нового для неї освітньо-кваліфікаційного рівня (спеціаліст, магістр) за спеціальністю,

направлений на професійну діяльність в органах держави або місцевого самоврядування. При цьому під підготовкою держслужбовця необхідно розуміти і навчання особи, яка вже перебуває на державній службі, і особи, яка цілеспрямовано готується до держслужби.

2. Перепідготовка держслужбовців як навчання з метою здобуття певного освітньо-кваліфікаційного рівня за іншою спеціальністю (спеціалізацією), направлено на професійну діяльність в органах державної влади або місцевого самоврядування.

3. Підвищення кваліфікації державних службовців як навчання, що направляє на підвищення, тобто досягнення певного рівня загальної управлінської культури і що спеціалізується на окремих функціях, завданнях, повноваженнях, які визначаються актуальними потребами сьогодення (для конкретного органу державної влади або місцевого самоврядування, для конкретної зміни державно-службових відносин і т.п.).

Нині, на жаль, така диференціація досягається досить рідко. Дуже часто в тих самих групах з тими ж програмами навчаються особи, що мають різний рівень і вид загальної і професійної освіти, різний стаж державної служби й стаж роботи за спеціальністю, заміщають різні посади. Що ж до навчання державних службовців з програми перепідготовки з одержанням другої вищої або середньої професійної освіти, то представляється можливим, припустимим і цілком виправданим формування навчальних груп без обліку названих вище чинників, оскільки навчання за цією програмою має на меті одержання нової спеціальності або кваліфікації на базі наявної освіти. Тому особи, які проходять навчання за цією програмою, зобов'язані освоїти в повному обсязі програму вищих або середніх професійних закладів освіти за обраною спеціальністю.

Система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців може успішно розвиватися лише за умови такої, що постійно зростає, і якісної потреби щодо наслідків їх діяльності. Необхідно створити новий мотиваційний механізм, який би не просто зобов'язував,

а й стимулював державного службовця до постійного оновлення своїх професійних знань і умінь.

В існуючій системі державної служби професійний розвиток тісно пов'язаний з просуваннями по службі, оцінкою якості служби, рівнем грошового забезпечення, присвоєнням рангів, вживанням заходів, заохоченням та ін.

Стаття 29 Закону України «Про Державну службу» визначає, що результати навчання і підвищення кваліфікації є певними підставами для просування по службі.

Отже, систематичне підвищення кваліфікації і професійна перепідготовка є юридично обов'язковою частиною й елементом проходження державної служби кожним державним громадянином, який служить у будь-якому державному органі.

Сама державна служба вважається творчою працею, тому державний службовець, який обрав її за свою професію, повинен безперервно підвищувати свій теоретичний рівень упродовж своєї службової діяльності незалежно від державної посади, яку посідає. Саме з цих причин професійна перепідготовка і підвищення кваліфікації органічно вбудовані у систему проходження державної служби.

У вищих навчальних закладах з підготовки та перепідготовки фахівців державної служби можуть реалізовуватися різні за строками, рівнем і спрямованістю додаткові професійні освітні програми. Вони розробляються, затверджуються й реалізуються вищим навчальним закладом самостійно з урахуванням потреби замовника, а також вимог державних освітніх стандартів до рівня підготовки фахівців з відповідного напрямку (спеціальності). Відповідні освітньо-професійні програми розробляються вищими навчальними закладами IV рівня акредитації згідно з вимогами професійно-кваліфікаційних характеристик державних службовців певних категорій посад і затверджуються Міністерства за погодженням Голодержслужби. Освітньо-професійні програми підготовки магістрів державного управління, що реалізуються Академією державного управління, розробляються та затверджуються Академією державного управління.

Важливою є відповідь на питання: «Чого навчати державних службовців?». Одні дослідники пропонують навчати того, що вимагає посада, пристосовуючи процес навчання кадрів до завдань і функцій конкретного державного органу, до умов його роботи й навіть до особливостей самих службовців [4, с. 74].

Інші, критикуючи цей підхід, відзначають, що доцільно навчати насамперед основним, принципним методам управління взагалі й на даному рівні зокрема, навчати єдина мова науки й мистецтва управління [5]. Були висловлені сумніви щодо доцільності підготовки у вищих закладах освіти державних службовців – керівників. Така позиція була обґрунтована тим, що вищі навчальні заклади не мають для цього необхідного часу і можливостей, в управлінні й державному управлінні зокрема відбуваються складні соціальні процеси, а часу для виявлення у працівника навичок керівництва надто мало через перенавантаження навчальних програм тощо. Тому у вищих навчальних закладах достатньо готувати спеціалістів відповідного напрямку, а з основами управління їх лише знайомити.

На наш погляд, однозначної відповіді на поставлене питання немає й бути не може. Якщо державний службовець проходить навчання за програмою перепідготовки з одержанням другої вищої або середньої професійної освіти, то він повинен у повному обсязі засвоїти відповідну програму. Обсяг освітніх програм перепідготовки фахівців і час для одержання ними другої вищої або середньої професійної освіти визначається, виходячи з необхідності виконання державного освітнього стандарту з відповідної спеціальності в тому ж обсязі й з тим же змістом навчальних дисциплін, які ним передбачені. Отже, у цьому випадку не може бути й мови про те, щоб «навчати того, що вимагає посада». Якщо ж ідеться про професійну перепідготовку або, тим більше, про підвищення кваліфікації, то необхідно враховувати вимоги, обумовлені особливостями посади, на якій перебуває державний службовець.

Принцип обов'язковості й безперервності навчання знаходить своє вираження

у нормативному закріпленні обов'язковості проходження державними службовцями підвищення кваліфікації у межах потреби, а саме: підвищення кваліфікації державних службовців за професійними програмами здійснюється не рідше одного разу на п'ять років при зарахуванні до кадрового резерву, зайнятті посад вищої категорії, перед черговою атестацією державного службовця [6].

Таким чином, принцип обов'язковості й безперервності навчання отримав конкретизацію щодо форм і строків навчання для різних видів державних службовців. Цей принцип спрямований на досягнення мети щодо підвищення якісного рівня державних службовців.

Важливо, щоб професійне навчання державних службовців було органічно пов'язаним з їхнім професійним розвитком і службовим просуванням. Різні види й форми перепідготовки й підвищення кваліфікації доцільно тісніше пов'язувати не лише з групами посад, які заміщають державні службовці, але й з етапами їхнього службового просування.

Принцип безперервності навчання тісно пов'язаний з принципом випереджувального характеру навчання. Названий принцип означає, що навчання державних службовців у системі підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації має бути засноване на освоєнні сучасних досягнень науки й передової практики, на використанні сучасних форм і методів навчання в освітньому процесі. Розвиток суспільних відносин і наукових знань у сучасному світі настільки стрімкий, що теорії, погляди, концепції, форми й методи роботи, що є передовими сьогодні, завтра будуть значно більш застарілими. А це висуває завдання не лише безперервного, але й випереджувального навчання. Створення нової системи професійної освіти державних службовців обумовлене, насамперед, стратегією й змістом перетворень, що відбуваються в країні, у яких дедалі більше зростає роль особистісного чинника, наукових знань, професіоналізму й компетентності кадрів державного апарату. Зміст і рівень їхньої професійної підготовки повинні носити випереджувальний характер, враховувати високий динамізм соціальних процесів,

завдання й складнощі становлення нової моделі державного управління, кадрового забезпечення державної служби.

Важливим принципом є встановлення взаємних прав, обов'язків і відповідальності державних службовців, державних органів і навчальних закладів у сфері професійної підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців.

Особливо актуальним є принцип установалення правових наслідків для осіб, що пройшли підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації. Цей принцип знаходить вираження у взаємозв'язку результатів навчання в тій або іншій формі й просуванні по службі. Стаття 11 Закону України «Про державну службу» встановлює право державного службовця на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участі у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії. У юридичній літературі давно дискутується проблема, чи є просування по службі з урахуванням рівня кваліфікації, результатів навчання в тій або іншій формі перепідготовки й підвищення кваліфікації суб'єктивним правом державного службовця або видом його заохочення [3; 7–8].

Більшість юристів схилилася до точки зору, що просування по службі – це вид заохочення, передбачений трудовим законодавством. Однак, напевно чи можна погодитися з твердженням про те, що просування по службі за підсумками перепідготовки або підвищення кваліфікації є суб'єктивним правом державного службовця. У такому випадку нам довелося б визнати, що обов'язком державного органу, що кореспондує цьому праву, є забезпечення реалізації вказаного суб'єктивного права. А це практично неможливо. Право на просування по службі у державного службовця може виникнути й реалізуватися лише за наявності сукупності декількох умов (юридичних фактів): якісне й сумлінне виконання службових обов'язків; наявність вакантної посади; відповідність претендента кваліфікаційним вимогам з такої посади; відсутність інших більш достойних претендентів.

Правова залежність тут може бути виражена таким чином: без проходження пе-

репідготовки або підвищення кваліфікації неможливе просування по службі у вигляді заняття більш високої посади. Однак це просування могло б виразитися, наприклад, у достроковому присвоєнні чергового рангу в межах відповідних категорій посад, у збільшенні надбавки до посадового окладу.

При просуванні по службі необхідно враховувати два чинники: 1) суб'єктивне право державного службовця, який пройшов перепідготовку або підвищення кваліфікації, на перевагу порівняно з іншими можливими кандидатами на просування по службі; 2) обов'язок керівника державного органу враховувати цей чинник як одну з підстав відповідності державного службовця вимогам, що висувуються до кандидата на просування.

Однак існуюча нині система проходження державної служби не дозволяє тісно пов'язувати навчання державних службовців з плануванням їхньої кар'єри, оцінкою якості роботи, присвоєнням рангу державного службовця, підвищенням грошового утримання. У зв'язку з цим необхідно створити правові умови для того, щоб підвищення освітнього рівня й кваліфікації стало для державних службовців не просто обов'язковим, а зумовлювало певні вигоди й переваги, тобто існує необхідність створення комплексу відповідних стимулів.

Не менш важливим і актуальним є принцип забезпечення високої якості й ефективності навчання. Цей принцип передбачає високий рівень і якість освіти, одержаної в системі підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців. Ця система повинна характеризуватися гнучкістю, оптимальністю поєднання всіх видів і форм загальної й додаткової професійної освіти, а також післядипломної освіти. Раціональне співвідношення видів і форм освіти, їхня якість повинні створювати умови для швидкої адаптації державних службовців до конкретних посад державної служби. Для того, щоб досягти високого рівня і якості освіти, необхідно забезпечити систему підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців висококваліфікованими науково-педагогічними кадрами,

розвиненою методичною й інформаційно-аналітичною базою.

Проблема науково-педагогічного складу посідає особливе місце в системі навчання державних службовців, оскільки є без перебільшення одним із центральних, вузлових питань удосконалювання й підвищення ефективності організації й діяльності системи професійної освіти державних службовців. З огляду на те, що контингент осіб, що проходять перепідготовку й підвищення кваліфікації, має, як правило, вищу професійну освіту й певний, часом значний, стаж роботи зі спеціальності й стаж державної служби, обіймає керівні державні посади, то викладацькі кадри повинні відповідати гранично високим вимогам. Вони повинні поєднувати глибокі теоретичні знання з повним і точним розумінням змісту практичної діяльності державних органів і тенденцій їхнього розвитку. Це актуалізує проблему формування складу висококваліфікованих викладацьких кадрів. Гостроту проблеми можна певною мірою зняти, поширивши на штатний науково-педагогічний склад системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців дію законодавства про державну службу, з чим було б пов'язане підвищення їх соціального й правового статусу, а також значне поліпшення матеріального забезпечення науково-педагогічних працівників. Дослідження вітчизняного досвіду формування, розвитку й функціонування системи підготовки й підвищення кваліфікації державних службовців має не лише науковий, але й практичний інтерес, оскільки допомагає вирішувати багато сучасних проблем з урахуванням позитивного та негативного досвіду в практиці минулих років.

Колись робота з кадрами полягала в заходах щодо набору і добору робочої сили. В організації ж сучасної справи управління вважають, що набір придатних людей є усього лише початком.

Заслуговує уважного вивчення й упродовження зарубіжного досвіду професійної підготовки державних службовців. У багатьох сучасних розвинених країнах накопичено цінний, багатогранний досвід підготовки, перепідготовки й підвищення

кваліфікації персоналу державного управління. Становить інтерес практика як тих країн, у яких існує, як і в Україні, система спеціалізованих навчальних закладів з підготовки кадрів державних службовців, так і тих країн, у яких підготовка фахівців для державного апарату здійснюється у межах загальних навчальних закладів. Досвід першої групи країн цікавий з погляду комплектування навчальних закладів, визначення програм навчання слухачів, їхнього стажування, набуття теоретичних знань і практичних навичок, оцінки рівня їхньої підготовки тощо. Досвід другої групи країн привертає увагу, насамперед, до питань організації навчального процесу, пошуку нетрадиційних методів навчання та залучення студентів до виконання дослідницьких проектів.

Однак під час впровадження того корисного, що є в зарубіжному досвіді, необхідно порівнювати його з вітчизняними національними особливостями в організації й функціонуванні державної служби в цілому й системи професійної підготовки державних службовців зокрема, оскільки щось скопійоване, перенесене, запозичене без його глибокого засвоєння ніколи або, принаймні, дуже довго не буде своїм; зберігається небезпека його відторгнення.

Наведений перелік принципів організації й діяльності системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців не є вичерпним, а, отже, може зазнати деталізації й конкретизації.

Можна констатувати, що, незважаючи на всі складності перехідного періоду останніх років, стала більш активною й послідовною робота органів державної влади щодо формування й удосконалення діяльності системи професійної підготовки державних службовців. Можна з упевненістю стверджувати, що нині в Україні закладено основи державної політики в галузі підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців, в основному сформована нормативно-правова база, що регулює діяльність закладів освіти, що працюють у цій сфері.

Тривалий час єдиним джерелом відтворення кадрів державних службовців, їхньої професійної освіти була вища школа. Тому структура професійної освіти державних



службовців в основному повторює структуру випуску фахівців радянською вищою школою. Зміни, що відбуваються в суспільстві, становлення державної служби зажадали створення спеціальної системи професійної освіти державних службовців. І якщо необхідність створення такої системи стала цілком очевидною й не викликає сумніву, то те, як це здійснити, у яких організаційних формах – дотепер є недостатньо ясним. Тому важливо визначити нові концептуальні підходи до створення цієї системи з урахуванням наявних можливостей, наявності вищих закладів освіти, науково-педагогічних кадрів тощо.

Професійна діяльність держслужбовця вимагає сьогодні не лише ґрунтовної підготовки у сфері держуправління, але і знань у різних галузях науки, культури, економіки, суспільно-політичного життя, широкого світогляду і кола інтересів, певних професійних і людських якостей. Процес загальнокультурного розвитку особи повинен відбуватися безперервно і є основою розвитку збагачення професійно-кваліфікаційного і функціонального складових сукупної культури держслужбовця.

Сучасна система підготовки і підвищення кваліфікації держслужбовців має всі підстави для підвищення не лише загальнокультурного рівня фахівців, але і розвитку їх інтелектуального і творчого потенціалу, оскільки розвиток і збагачення професійно-кваліфікаційної складової сукупної культури держслужбовця розгортається на підставі загальної культури, направлений на вдосконалення держслужбовця як професіонала у сфері держуправління і стає, у свою чергу, основою формування і удосконалення його функціональної діяльності.

Система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців повинна виступати, з одного боку, як єдина система закладів освіти, а з іншого боку, як єдина загальнодержавна система навчально-освітньої діяльності. Тому становлення цієї системи йде одночасно за двома напрямками: 1) щодо зміцнення взаємозв'язку, скоординованості роботи всіх закладів освіти, які здійснюють підготовку державних службовців; 2) щодо впро-

вадження системності в професійно-освітній процес на основі забезпечення реалізації в ньому єдиної державної політики через визначення моделі державного службовця, цілей, пріоритетів і принципів професійної підготовки державних службовців, введення єдиних державних освітніх стандартів і критеріїв їхньої реалізації з урахуванням різноманіття форм, методів і строків навчання. Саме це може надати системі професійної підготовки державних службовців визначеності, єдності, цілісності, забезпечити безперервність і послідовність освітнього процесу.

До організаційної структури системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців входять дві основні ланки: 1) державні й недержавні вищі заклади освіти, які мають ліцензію на право заняття освітньою діяльністю; 2) спеціалізовані навчальні заклади додаткової професійної освіти, які здійснюють на основі ліцензії перепідготовку й підвищення кваліфікації державних службовців.

У 2010 році в Україні налічувалося 240 вищих навчальних закладів (III-IV рівня акредитації), що мають ліцензії на право ведення освітньої діяльності. Значна частина майбутніх державних службовців одержує вищу освіту саме в цих навчальних закладах. І лише 4 навчальні заклади здійснюють підготовку зі спеціальностей «Державна служба» та «Державне управління».

На нашу думку, спеціально готувати кадри для керівної роботи слід в основному з числа осіб, що мають вищу професійну освіту, практичний досвід роботи зі спеціальності й стаж державної служби.

Особам, що вже мають вищу освіту й перебувають на керівних посадах або зареєстровані до резерву на висунення, доцільно одержати додаткову вищу професійну освіту за фахом «державне управління», що обумовлює більш широку й глибоку управлінську підготовку. Це відповідає вимогам до посад, які вони заміщають, оскільки від них вже потрібно не знання часткових питань, а бачення суті проблем, уміння аналізувати на основі цього управлінські ситуації, приймати своєчасні і якісні рішення, організовувати працю підлеглих.

Практично й психологічно навряд чи є виправданим ставити завдання щодо випуску з ВНЗ готових керівників державних органів і їхніх структурних підрозділів. Наявність диплома про вищу професійну освіту за спеціальністю «Державне управління» є хоч і важливою, але недостатньою умовою для призначення особи на керівну посаду державної служби. Підготовка кандидатів на заміщення керівних посад повинна здійснюватися під час практичної діяльності шляхом реалізації цілого комплексу заходів (система просування по службі, перепідготовка й підвищення кваліфікації, зарахування до резерву тощо). Але дати всім фахівцям, яких випускають вищі навчальні заклади, а тим більше спеціалізовані, єдиний базовий обсяг управлінських знань, умінь і навичок представляється надзвичайно важливим і необхідним, оскільки всі вони, працюючи в державних органах, тією чи іншою мірою здебільшого включаються до управлінської діяльності.

Що ж до системи установ підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, то її умовно можна поділити на три рівні – центральний, регіональний і місцевий.

Нині спостерігається серйозне відставання можливостей системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців від потреб практики. У зв'язку з цим неважко прийти до висновку про те, що можливості навчання за програмами підвищення кваліфікації державних службовців повинні бути збільшені. Ця проблема може бути вирішена трьома шляхами: 1) шляхом збільшення контингенту, що навчається, в існуючих навчальних закладах системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців; 2) шляхом розширення мережі навчальних закладів, що реалізують програми підвищення кваліфікації державних службовців. Безумовно, названа проблема рівнозначно важлива й складна, тому що її вирішення прямо залежить від організаційно-фінансового забезпечення; 3) шляхом використання можливостей загальноосвітніх ВНЗ.

Для планування такого роду забезпечення необхідно мати чітке уявлення про те,

які регіони, у першу чергу, мають потребу в збільшенні «пропускну» здатності існуючих навчальних закладів або в збільшенні їхньої кількості.

Вважаємо, що на нормативному рівні в основу діяльності державних органів і закладів освіти з перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців повинні бути покладені такі основні принципи: 1) конкурсний порядок розміщення державного замовлення; 2) чітка регламентація прав і обов'язків сторін, що здійснюють формування, розміщення й виконання державного замовлення; 3) обов'язковість виконання закладами освіти й державними органами зобов'язань за договором; 4) державний контроль за якістю навчання. Реалізація названих принципів на практиці сприятиме формуванню стрункої системи навчальних закладів, що здійснюють перепідготовку й підвищення кваліфікації державних службовців на основі державного замовлення.

Впровадження механізму державного замовлення у сферу перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців дозволить:

- 1) успішно реалізовувати державну кадрову політику в частині організації перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців;
- 2) підсилити зацікавленість усіх виконавців державного замовлення в якісному його виконанні;
- 3) підвищити роль договорів як основи взаємин між замовниками й виконавцями, їхню взаємну відповідальність;
- 4) впровадити в практику розміщення держзамовлення конкурсну основу;
- 5) здійснити регулювання й контроль витрат держави на навчання державних службовців;
- 6) підвищити відповідальність державних органів за навчання державних службовців.

Система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців є складовою частиною складної і багатогранної діяльності з формування якісно нової системи державної служби й удосконалення державного управління.

Удосконалення управління системою підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців пови-

не включати зміцнення єдиного державного управління системою впорядкування галузевого управління шляхом підвищення ролі служби кадрів, а також удосконалення організаційно-правового регулювання організації й діяльності навчальних закладів з підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців.

Система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців може успішно розвиватися лише за умови потреби щодо наслідків їх діяльності. Необхідне створення нового мотиваційного механізму, який не просто зобов'язував би, а й стимулював державного службовця до постійного оновлення своїх умінь і знань. Найефективніший спосіб досягнення цього – зв'язати службове просування, атестацію з професійними досягненнями держслужбовця, результатами його навчання.

Постановою Кабінету Міністрів України від 08 лютого 1997 року № 167 «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій» вперше зроблено спробу органічно вбудувати профнавчання, підвищення кваліфікації держслужбовця в його профдіяльність, службову кар'єру.

Аналіз і незалежне, об'єктивне оцінювання результатів навчання має стати для кадрових служб органів державної влади або місцевого самоврядування одним із принципів функціонування державно-службових відносин.

Досвід розвинених демократичних держав зі своїми національними традиціями і досвідом державної (публічної, цивільної) служби свідчить, що результати навчання держслужбовців є умовою як просування по службі, так і присвоєння чергового рангу, чину, звання і т. п., підвищення заробітної плати.

У той самий час необхідним є створення нового мотиваційного механізму, що не лише стимулює, а й ставить службовця перед необхідністю постійно оновлювати свої професійні знання, уміння і навички. Досвід зарубіжних країн підтверджує, що необхідно пов'язати службове просування, розмір зарплати з рівнем кваліфікації, компетенції,

діловими якостями, щоб профпідготовка, підвищення кваліфікації службовця були органічно вбудовані у професійну діяльність, службову кар'єру.

Багато чого у становленні і розвитку системи навчання держслужбовців, особливо в забезпеченні його безперервності, обов'язковості залежить від зміни ставлення до нього як з боку керівників, так і з боку працівників органів державної влади і місцевого самоврядування. Є важливим у загальнодержавному масштабі досягти того, щоб систематичне професійне навчання службовців стало складовою їх професійної діяльності, не особистою ініціативою, а обов'язковою вимогою, частиною державної управлінської діяльності і здійснювалося за рахунок держбюджету.

Україна стратегічним вектором свого розвитку проголосила курс на європейську інтеграцію. Інтеграція України в європейський освітній простір вимагає і дає реальні можливості для поліпшення якості підготовки держслужбовців. Необхідність щодо подальшої професіоналізації держслужби України в умовах європейської інтеграції, на наш погляд, визначають:

1. Необхідність адаптації інституту держслужби України до стандартів Європейського Союзу шляхом удосконалення законодавства про держслужбу.

2. Потребу щодо цілеспрямованого формування нового кадрового потенціалу в особі молодих і добре освічених управлінців, тих, що відповідають вимогам.

3. Перехід на сучасну парадигму держслужби, що полягає у наданні якісних управлінських послуг юридичним і фізичним особам, а також у неперервному вдосконаленні і спрощенні процедури їх надання.

Свого часу в Україні було прийнято програму розвитку державної служби на 2005-2010 рр., затверджену постановою КМУ від 08 червня 2004 року № 746 [9], що передбачала виконання низки заходів, безпосередньо пов'язаних із професіоналізацією держслужби, зокрема шляхом модернізації системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів. Вагомим здобутком реалізації зазначеної програми стало впровадження загально-

### АНОТАЦІЯ

У статті наголошено на необхідності створення єдиної системи неперервної професійної освіти кадрів для органів державного управління; проаналізовано нормативно-правові акти, що визначають сферу дій системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців; визначено мету, завдання і принципи цієї системи; встановлено ключову проблему системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації; доведено необхідність подальшої професіоналізації держслужби України в умовах європейської інтеграції.

національних проєктів: комплексне підвищення кваліфікації державних службовців у рамках Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець», удосконалення роботи органів виконавчої влади з налагодження взаємодії з громадськістю та надання адміністративних послуг у рамках Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація».

Проте, на сьогодні можна констатувати, що зазначена Програма значною мірою залишилась нереалізованою, оскільки вирішення поставлених у ній завдань потребує значних фінансових витрат, чіткого визначення суб'єктів їх реалізації і обсягу відповідальності.

Розпорядженням КМУ від 27 червня 2012 р. № 411-р було затверджено Концепцію Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року [10], у якій мова йде про те, що вирішення питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, міжнародних організацій, які підтримують проведення системних перетворень в Україні, є однією зі складових, що забезпечить досягнення бажаного результату в реформуванні державної служби у визначені строки, посилить довіру до реформи як громадськості, так і державних службовців

Підсумовуючи, зробимо висновок про те, що система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних служ-

бовців повинна розглядатися як єдина, цілісна підсистема в системі кадрового забезпечення державного управління, від стану і рівня якої залежить ефективність і раціональність державного управління.

### Література

1. Програма кадрового забезпечення державної служби [Текст] : Указ Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.

2. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-12 [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

3. Плахотнюк Н.Г. Процедури залучення молоді на державну службу: організаційно-правовий аспект [Текст] / Н.Г. Плахотнюк // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1-2 (13-14). – С. 296–301.

4. Бутко І.П. Місцеві ради і забезпечення законності [Текст] / І.П. Бутко, Ю.С. Шемшученко. – К. : Наукова думка, 1973. – 122 с.

5. Курилов В.И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве [Текст] / В.И. Курилов. – Владивосток, 1983. – 200 с.

6. Положення про проведення атестації державних службовців [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922 // Офіційний вісник України від 26 січня 2001 р. – № 1. – Том 1. – С. 123. – Ст. 27. – Код акту 17512/2001.

7. Медведчук В.В. Адміністративна реформа як засіб вдосконалення державного управління [Текст] / В.В. Медведчук // Вісник АПРН України. – 1998. – № 2 (13). – С. 66–75.

8. Права людини в документах ООН [Текст] : Книга перша. – К., 1997. – 278 с.

9. Програма розвитку державної служби на 2005-2010 рр. [Текст] Постанова КМУ від 08 червня 2004 року № 746 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF>.

10. Концепція Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/411-2012-%D1%80>.