

*О. І. Васильєва,
кандидат наук з державного управління, доцент, докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління при Президенті України*

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Реформування державної служби України та досягнення її ефективності до рівня стандартів Європейського Союзу вимагає постійної уваги до якості розробки державної політики у сфері підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Reformation government service in To Ukraine and achievement by her to efficiency to the level standards of European Union requires permanent attention to quality of development public policy at to the sphere of in-plant training civil servants and public servants of local self-government.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Успіхи розбудови держави, державного управління соціально-економічними перетвореннями, розвитком науки і культури вирішальною мірою визначаються кадровою політикою та її реалізацією, добром, розстановкою кадрів, рівнем їх професіоналізму та компетентності.

На відміну від попередніх етапів суспільно-історичного розвитку, коли суспільство і держава домінували над людиною, перетворюючи її на засіб власного існування, нинішній стан розвитку держави характеризується усвідомленням людини як самоцінності. Звідси впливає нова ідеологія державотворення: держава для людини, а не людина для держави. Саме цей принцип упроваджує нове керівництво України, прагнучи до гармонізації інтересів та стосунків між людиною, державою і суспільством.

Актуальною стає суспільна потреба в кадрах, які уособлюють три основні якості: професіоналізм, порядність, патріотизм.

Метою статті є необхідність проаналізувати наукові тлумачення основних категорій, понять та термінів, які складають категорійно-понятійний апарат підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Дослідження науково-методичного забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні зумови-

ло необхідність проаналізувати наукові тлумачення основних категорій, понять та термінів, які складають категорійно-понятійний апарат.

Дослідження методологічних засад, на наш погляд, повинно початися з визначення поняття методологія (від грецької: *metodos* — шлях дослідження, теорія; *metodos* — вчення), яка в сучасному словнику трактується як вчення про наукові методи пізнання; сукупність цих методів.

Методологія є інтегральною системою знання і трактується у сучасній науці вельми неоднозначно, має досить багато різновидів. У широкому значенні цього слова, вона є вченням про структуру, логічну організацію, методи і засоби діяльності. У такому розумінні методологія утворює необхідний компонент будь-якої діяльності, оскільки остання стає предметом усвідомлення, навчання і раціоналізації. Кожний з усього різноманіття видів діяльності не може існувати без своєї методології. Виділення різновидів методології відповідно до різновидів діяльності не знімає проблему її розуміння, а переводить цю проблему в русло структурного осмислення методології [3, с. 4].

На думку укладачів Словника-довідника "Методологія державного управління", на розвиток методології державного управління впливають безліч чинників, найбільш важливими серед яких виступають:

— практичні потреби державного будівництва, вдосконалення управління державою, проведення різних реформ (політичної, адміністративної та ін.). Ця група чин-

ників актуалізує проблеми методології державного управління, вимагає підвищення її ефективності;

— розвиток загальнонаукової методології і методологій окремих наук і галузей знання. Дані чинники дозволяють користуватися у державному управлінні накопиченим методологічним потенціалом;

— ускладнення самого державного управління, отримання ним множини функцій, зростання кваліфікаційних вимог до державних службовців, які повинні виконувати дослідження поточних фактів, здійснювати прогнозування, виробляти програми і рішення, здійснювати оперативний аналіз, що неможливо без спеціального методологічного забезпечення;

— соціокультурні чинники, культурний рівень політичних і управлінських еліт, їх запити і здатність сприймати методологію та реалізовувати у своїй діяльності. Якою б досконалою і ефективною не була методологія, вона повинна пройти через університети, академії і курси підвищення кваліфікації, магістратуру і аспірантуру, закріпитися в програмах навчання. Вона повинна бути засвоєною людьми, які виступають суб'єктами державного управління;

— ціннісні чинники, які виражаються передусім у високій цінності в українському суспільстві ідеї державності, прагненні її гуманізувати, пристосувати до ідеалів ефективності та справедливості, привести у відповідність з національними потребами [3, с. 4—5].

Методологія державного управління — це система способів організації, здійснення пізнавальної й практичної діяльності у сфері державного управління, що включає підсистему способів досліджень (понять, принципів, підходів, методів, норм, парадигм тощо) у сфері державного управління та підсистему способів (принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій тощо) державно-управлінської діяльності [3, с. 47].

Становлення системи підвищення кваліфікації державних службовців в Україні почалося з Указу Президента України "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців" від 30 травня 1995 р. № 398: "З метою створення державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та відповідно до Закону України "Про державну службу":

1. Утворити Українську Академію державного управління при Президенті України на базі Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, що ліквідується.

2. Установити, що Академія державного управління входить у систему органів виконавчої влади і забезпечує підготовку державних службовців та підвищення їх кваліфікації (Частина друга статті 1 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 70/99 від 27.01.99 р.)" [6, ст. 1].

У словнику іноземних слів під кваліфікацією (лат. qualification) розуміється рівень професійної підготовки до якоїсь конкретної діяльності; професія, спеціальність [7, с. 223].

У Положенні про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій "підвищення кваліфікації державних службовців — це навчання з метою оновлення та розвитку умінь і знань, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на державній службі" [5, п. 3], а "підвищення кваліфікації

керівників підприємств — це навчання з метою оновлення та вдосконалення знань і умінь, необхідних для здійснення ефективного управління підприємством та вдосконалення його діяльності". Але існують відмінності між двома визначеннями — це категорії працівників: державні службовці або керівники державних підприємств. З точки зору сутності підвищення кваліфікації як типу освіти, тип контингенту може реалізовуватися через цілі, зміст процесу, тому таке відокремлення можна вважати недоцільним.

У проекті Закону України "Про державну службу", який визначає основи державної служби, умови вступу на державну службу, порядок її проходження та припинення проходження, правовий статус державних службовців, засади їх соціального і правового захисту, у статті 1 розкрито поняття державної служби та державного службовця, а саме:

1. Державна служба — це публічно-правовий інститут, основними функціями якого є підготовка пропозицій з питань державної політики, забезпечення її реалізації та надання послуг фізичним і юридичним особам, а також професійна діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави.

2. Державний службовець — це особа, що перебуває у публічно-правових відносинах з державою і займає в органах державної влади та інших державних органах... посаду державної служби для здійснення покладених на неї державою повноважень [6, ст. 1].

У статі 9 цього проекту державні службовці зобов'язані підвищувати свою професійну кваліфікацію та удосконалювати службову діяльність.

Стаття 56 присвячена професійному навчанню державних службовців, яке передбачає перепідготовку та підвищення кваліфікації і здійснюється як за кошти державного бюджету, так і за кошти фізичних і юридичних осіб.

"Підвищення кваліфікації державних службовців здійснюється з метою систематичного оновлення професійних знань, набуття та удосконалення практичних вмінь, необхідних для виконання державними службовцями службових обов'язків за посадою, у тому числі мовної підготовки, і є обов'язковою складовою проходження державної служби ... здійснюється у формі спеціальних курсів, практичних семінарів, тренінгів та інших заходів, спрямованих на підвищення професійного рівня виконання державним службовцем службових обов'язків за посадою, а також шляхом стажування і самоосвіти" [6, ст. 56, п. 4].

Становлення в Україні інституту служби в органах місцевого самоврядування, його обмежені фінансові ресурси та пильна увага громад до якості роботи органів місцевого самоврядування створюють необхідність впровадження нових управлінських технологій, які широко та ефективно застосовуються за кордоном. Кадрова політика виходить на перший план і набирає стратегічного значення як внутрішня рушійна сила розвитку місцевого самоврядування, покликана найкращим чином використовувати місцевий бюджет, ефективніше надавати послуги громадянам.

Професіоналізм в управлінні людськими ресурсами, професіоналізм службовця місцевого самоврядування у виконанні своїх функцій також стають найважливішими аспектами в розробці проектів організаційної, управлінської та кадрової модернізації адміністративної діяльності

[4, с. 135].

Таким чином, кадрова політика у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування — генеральний напрям державної кадрової політики, який передбачає визначення курсу, вироблення стратегії і тактики, розробку програм діяльності з розвитку системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування і результатів їх реалізації; залучення, закріплення й використання на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування висококваліфікованих фахівців, створення умов щодо розвитку й реалізації ними свого професійного потенціалу для успішного виконання посадових обов'язків і забезпечення ефективного й результативного функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

У загальному розумінні державна служба — це професійна діяльність, якою займається певна сукупність людей, що знаходиться на службі у держави, місцевих органів влади та їх адміністративних установ. Державна служба складається із співробітників, державних, юридичних осіб, котрих наділено статусом функціонерів і котрі здійснюють державне управління. Означене розуміння поняття "державна служба" визначає сутність терміну "державний службовець". Певні уявлення щодо вимог до державного службовця можна скласти із аналізу принципів та функцій державного управління.

Планування (визначення цілей, завдань, методів і засобів їх досягнення) — це оцінка дійсного стану, вивчення оточуючого середовища, формулювання цілей, прогнозування можливих ситуацій та потреби щодо ресурсів, оцінка можливих дій, корекція планів в умовах, що змінюються, обмін інформацією у процесі планування.

Організація (утворення державної структури) включає: операції щодо кваліфікації і визначення системи дій, забезпечення повноважень для їх реалізації, визначення обсягу роботи, визначення та розподіл посадових обов'язків, згрупування посад для управління, уточнення роботи, звітність, корекція та обмін інформацією.

Комплектування персоналу — це визначення потреб у людських ресурсах, підбір кандидатів, відбір, підготовка і перепідготовка персоналу.

Мотивація — це спрямування людей до цілей: пояснення цілей, визначення стандартів ефективності, підготовка підлеглих до досягнення цілей, заохочення, адекватне досягненням від ситуації, корекція та обмін інформацією.

Керівництво — безперервне прийняття рішень та їх реалізація у вигляді розпоряджень, наказів, інструкцій.

Контроль — це визначення ступеня досяжності мети, причин відхилень та корекції.

Звітність — забезпечення вищих інстанцій інформацією стосовно виконаної роботи, інформування керівника і підлеглих щодо стану справ за допомогою звітів, доповідей та перевірок.

Вимоги до державних службовців доповнюються уявленнями щодо управління людськими ресурсами. В основі цього підходу — відношення до людей як до конкурентоздатної сили, яка потребує керівництва, мотивації,

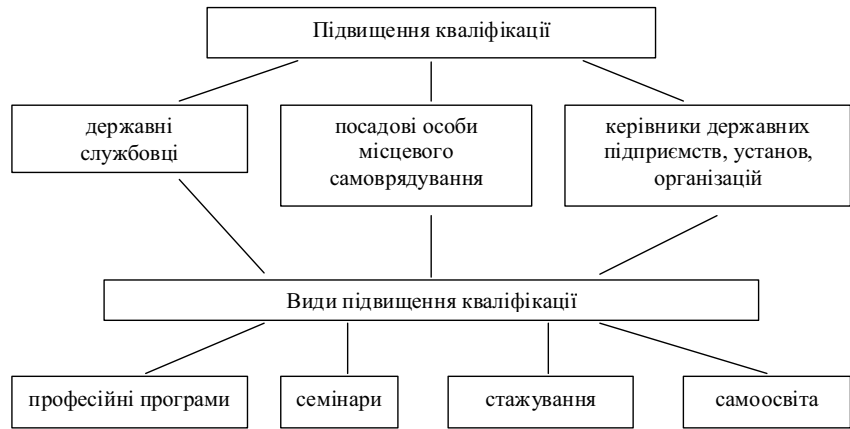


Рис. 1. Структура підвищення кваліфікації за нормативними документами

організації та розвитку, як і інші ресурси. До основних етапів управління людськими ресурсами відносяться: планування, набір та відбір кандидатів, призначення на посаду, орієнтація, підготовка та перепідготовка, оцінка результатів діяльності, просування по службі (підвищення, пониження, звільнення) [1, с. 8—9].

Аналіз ключових слів, нормативно визначених, дозволяє дійти висновку щодо необхідності уточнення поняття "підвищення кваліфікації", оскільки від цього багато в чому залежить результативність і ефективність управління цим процесом. Можливо, саме частковість і багатоплановість в усвідомленні цього поняття спричинили появу інших неузгоджень, які легко виявити у структурі підвищення кваліфікації, яку побудовано на рис. 1.

Неузгодженістю у цій структурі є те, що до видів підвищення кваліфікації віднесено зовсім різні за сутністю явища. Вид має означати особливе, специфічне у межах загального. Маємо ж професійні програми, які визначають в основному зміст підвищення кваліфікації, і семінари як одну із організаційних форм реалізації тієї ж програми. Отже, в одному ряді — і зміст, і форма, і самоосвіта як процес самовдосконалення, і стажування як метод набуття досвіду [4, с. 19].

За цих умов уточнення поняття "підвищення кваліфікації" становить не тільки науковий, а й практичний інтерес.

У світовій практиці безперервній освіті надається все більшого значення у зв'язку з її спроможністю забезпечувати постійне оновлення знань та умінь фахівців, їх готовність кваліфіковано виконувати професійні завдання та функції на рівні сучасних вимог.

Однак у сучасній практиці функціонування системи навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування перевага надається підвищенню їх кваліфікації шляхом періодичного направлення до навчальних закладів. Не приділяється належна увага здійсненню цілеспрямованої роботи щодо професійного розвитку кадрів безпосередньо в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, не знаходять належного застосування такі високорезультативні та економічні види підвищення кваліфікації, як навчання на робочому місці, самоосвіта, що широко застосовується в розвинених країнах.

До більш повного визначення можна віднести визначення "підвищення кваліфікації" — це цілеспрямований, спеціально організований процес систематичного онов-

лення професійної компетентності державних службовців, зумовлений динамікою розвитку суспільства, економіки, науки, освіти, культури та потребами, що впливають із особистого досвіду та специфіки діяльності кожного державного службовця". Далі уточнюється, що "це... складне психічне явище, процес поступового росту державного службовця як особистості і як професіонала, що здійснюється під час його практичної діяльності та самовдосконалення" [2, с. 122].

Таким чином, ми можемо узагальнити визначення підвищення кваліфікації як процесу оновлення професійної компетентності, складного психічного явища, пов'язаного з ростом державного службовця як особистості.

У науці про державне управління, на жаль, ще не існує єдиного однозначного тлумачення терміна "підвищення кваліфікації". Кожне з наявних означень підвищення кваліфікації відображає окремі аспекти цього поняття. Може саме компетентність державного службовця — основний результат підвищення кваліфікації. І тоді, на наш погляд, більш цікавим видається застосування терміна "професійна компетенція державного службовця" як сутнісної його характеристики — і стосовно особистості, і стосовно професіонала. Але тоді необхідно уточнити поняття "компетентність".

У Словнику іноземних слів "компетенция — 1) круг полномочий какого-то органа или должностного лица; 2) круг вопросов, в которых данное лицо обладает познаниями, опытом" [7, с. 241].

Таким чином, компетентний значить досвідчений у певній галузі, у якій поінформований, обізнаний тощо.

В останні роки з'являється досить повне тлумачення цього терміна: компетентність — глибоке, досконале знання своєї справи, сутності роботи, що виконується, способів і засобів досягнення цілей, відповідних умінь і навичок. Компетентність розглядається як риса особистості державного службовця, яка характеризує здатність правильно оцінювати ситуацію, що склалася, і приймати у зв'язку з цим необхідне рішення, яке дозволяє досягти практичного або іншого значущого результату. Головною оцінкою компетентності вважається не тільки і не стільки наявність та значний обсяг знань і досвіду, скільки уміння їх актуалізувати, коли потрібно, і використовувати у процесі реалізації своїх службових функцій.

Підвищення кваліфікації — один із елементів системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що здійснюється з метою набуття умінь і знань, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на державній службі, підвищення рівня професіоналізму та культури державних службовців, здатності компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні технології, сприяти інноваційним процесам.

Статтею 29 Закону України "Про державну службу" визначено, що державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, в тому числі шляхом навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п'ять років, а згідно із статтею 8 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" основними обов'язками посадових осіб місцевого самоврядування є постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації.

Слід підкреслити, що реформування державної служби України та досягнення її ефективності рівня стандартів Європейського Союзу вимагає постійної уваги до якості

розробки державної політики у сфері підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, подальшого пошуку шляхів її реалізації з урахуванням поточних і перспективних завдань щодо здійснення економічного, політичного та соціального розвитку нашої країни.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Для достатньо глибокого наукового опрацювання науково-методичного забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування необхідно на теоретико-методологічному рівні визначити формулювання основних дефініцій категорійно-понятійного апарату дослідження, тому що в науці надзвичайно важлива термінологічна точність, навіть існує думка про те, що правильне тлумачення наукових понять вирішує п'ятдесят відсотків наукового завдання.

Науково-теоретичне обґрунтування сутності, концептуальних принципів застосування та розробка методологічних підходів до підвищення кваліфікації як окремої галузі системи освіти є надзвичайно актуальною проблемою, що зумовлюється принаймні двома причинами. По-перше, право державних службовців на підвищення кваліфікації є базовим у системі державної служби, яке визначене Законом України "Про державну службу", обумовлено в Указі Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599 "Про стратегію реформування державної служби в Україні" та інших нормативних документах. Реалізація цього права передбачає активний розвиток освітніх послуг в Україні. По-друге, вирішення даної проблеми значною мірою сприятиме ефективності управління та надання послуг державою громадянам, забезпечить реформування системи освіти в Україні, прискорить гармонізацію національного законодавства до міжнародних стандартів.

Література:

1. Дзвінчук Д. Психологічні основи ефективного управління. — К.: ЗАТ "НІЧЛАВА", 2000. — С. 8—9.
 2. Майборода В.К. Наукові засади підвищення кваліфікації державних службовців в Україні // Вісник УАДУ. — 1997. — № 2. — С. 121—127.
 3. Методологія державного управління: словник-довідник / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — 94 с.
 4. Навчальний процес у закладах системи перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів: досвід та проблеми / Збірник наукових та науково-методичних праць. Випуск 2. — К.: Вид — во НАДУ, 2005. — С. 135.
 5. "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій". Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167 // Вісник ДСУ. — 1997. — № 1. — С. 40—51.
 6. Проект Закону України "Про державну службу".
 7. Словарь иностранных слов. — Издание 14-е, исправленное. — М.: Русский язык, 1987. — 607 с.
 8. Указ Президента України "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців" від 30 травня 1995 р. № 398.
- Стаття надійшла до редакції 09.12.2009 р.*