

УДК 35.084:331.363 (477)

Трегубенко Г.П.,

старший викладач кафедри державного управління і права

Полтавського національного технічного університету ім. Ю. Кондратюка

Правове регулювання інновацій в процесі підвищення рівня професійної компетентності державних службовців

У статті аналізується процес формування нормативно-правової бази щодо запровадження та використання інноваційних педагогічних технологій в процесі підвищення рівня професійної компетентності державних службовців в Україні.

Ключові слова: нормативно-правові акти, державні службовці, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації, інноваційні технології, педагогічні нововведення, форми та методи навчання.

Трегубенко Г.П. Правовое регулирование инноваций в процессе повышения уровня профессиональной компетентности государственных служащих

В статье анализируется процесс формирования нормативно-правовой базы относительно введения и использования инновационных технологий в процессе повышения уровня профессиональной компетентности государственных служащих в Украине.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты, государственные служащие, подготовка, переподготовка и повышение квалификации, инновационные технологии, педагогические нововведения, формы и методы обучения.

Tregubenko G. Legal Regulation in the process of improving the professional competence of civil servants

This article analyzes the process of forming a legal and regulatory framework for the introduction and use of innovative educational technologies in the process of improving the professional competence of civil servants in Ukraine.

Keywords: regulations, civil servants, education, training and professional development, innovative technology, educational innovation, forms and methods of teaching.

Постановка проблеми. Розбудова української державності на сучасному етапі вимагає суттєвого системного оновлення, забезпечити яке покликане всебічне використання інноваційних технологій. Втілення в життя засад державної інноваційної політики не можливе без компетентної роботи державної служби України. У зв'язку з цим доцільним є надати посадовцям органів публічної влади широкий інструментарій форм, методів та засобів, з допомогою яких вони впроваджуватимуть інновації в першу чергу в ланки самого державного управління. Відповідна здатність державних службовців репрезентувати інноваційні підходи може і повинна викристалізовуватися в ході підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Отже, цілісний та ґрунтовний механізм навчання посадовців органів публічної влади повинен ввібрати в себе інноваційні форми та методи. Ефективність такого підходу буде значно підвищена при умові правового закріплення норм щодо запровадження інноваційних педагогічних технологій, як комплексного, інтегративного процесу, що охоплює людей, ідеї, засоби і

способи організації діяльності для аналізу проблем і планування, забезпечення, оцінювання і керування вирішенням проблем, що стосується всіх аспектів засвоєння знань [21, с.392].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правового регулювання інноваційної діяльності в широкому соціально-економічному контексті присвячено праці Ю. Атаманової, О. Волкова, Н. Саніахметової, О. Святоцького, В. Тація, В. Шовкалюка та інших вчених. Нормативно-правову базу інноваційних трансформацій державної служби досліджено Х. Хачатуряном та Т. Пахомовою. Проблематика законодавчого забезпечення інноваційного розвитку освіти в Україні та управління освітою розкрита в роботах Т. Гладкої, Л. Даниленко, Л. Прокопенка.

Однак, залишаються не розкритими питання правового регулювання запровадження та використання інноваційних форм та методів в процесі підготовки та підвищенні кваліфікації державних службовців.

Метою статті є з'ясування правових аспектів використання інновацій у процесі підвищення рівня професійної компетентності державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Становлення державної служби в Україні поставило завдання формування правового забезпечення підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Чільне місце серед нормативно-правових актів, які врегульовують питання підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, посідає Закон України «Про державну службу». Поточна редакція Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. [1] обмежується нормою ст. 29, в якій викладено лише узагальнюючі положення щодо навчання і підвищення кваліфікації державних службовців.

Програма кадрового забезпечення державної служби, затверджена Указом Президента України від 10 листопада 1995 р., передбачала (п.4) для реалізації завдань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців «визначити зміст і основні види навчання державних службовців з урахуванням забезпечення його безперервності та запровадження сучасних технологій навчання» [4]. В той час науковці тільки починали визначати інноваційність як необхідну складову навчання державних службовців, наголошуючи, що цей процес повинна визначати «неперервність, наступність та інноваційний характер» [19, с.49].

Потрібно зазначити, що Указ Президента України від 10 листопада 1995 р. поклав початок певній тенденції у практиці закріплення питань навчання державних службовців у нормативно-правових актах. Маємо на увазі, що регламентуючи цілий ряд педагогічних нововведень у формах та методах

навчання, законотворці систематично уникатимуть визначення їх як інноваційних. Зокрема, Розпорядженням Президента України «Про Програму організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад» від 9 січня 1999 р. передбачалося здійснювати підвищення кваліфікації зазначених посадовців органів публічного управління «шляхом оптимізації та індивідуалізації навчання за професійними програмами, програмами постійно діючих та короткострокових семінарів» [10]. У даному нормативно-правовому акті фактично йдеться про запровадження інноваційних компонентів навчання. Адже оптимізація та індивідуалізація навчання, діяльність різнотермінових семінарів цілком відповідають за змістом визначенню модифікаційного нововведення. Так, у класифікації педагогічних нововведень, сформульованій І. М. Дичківською, залежно від інноваційного потенціалу виокремлено нововведення, які «пов'язані з удосконаленням, раціоналізацією, видозміною, модернізацією того, що має аналог або прототип. Це може бути програма, методика, окрема розробка тощо. Модернізація може бути спрямована як на технологічний, так і на особистісний аспекти засобу, що оновлюється» [18, с.33-34].

Не зустрічаємо поняття «інноваційність» щодо освітніх технологій і в Указі Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 р. [9], але це не зменшує значення цього нормативно-правового акту в контексті становлення практики застосування інновацій в ході навчання посадових осіб органів публічного управління. Так, в Указі наголошувалося на «необхідності забезпечення випереджаючого характеру навчання з урахуванням перспектив розвитку держави, гнучкості застосування всіх видів, форм і методів навчання, досягнення інтенсифікації та оптимізації навчального процесу». Варто наголосити на відповідності положень цього Указу напрямам реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року [8], значення якої високо оцінено науковцями. Так, Х. Хачатурян стверджує, що «Положення Концепції покладено в основу реформування системи державного управління в Україні, вони безпосередньо визначають зміст та форми реалізації управлінських інновацій в органах державної влади» [22, с.201].

Продовжуючи аналіз Стратегії реформування системи державної служби, відзначимо, що в ній було конкретизовано необхідність запровадження дистанційного навчання з метою розширення кола державних службовців, які професійно підвищують кваліфікацію без відриву від роботи» [9]. Це один з небагатьох прикладів, коли на законодавчому рівні визначалися не лише

пріоритетні напрями розвитку навчання державних службовців, але й цілком конкретні форми навчання. Такий акцент цілком виправданий з огляду на те, що «сьогочасне дистанційне навчання використовує ті нові можливості, які надають сучасні інформаційно-комунікаційні технології» [20, с.84]. Крім того, як зауважують науковці, така форма навчання потребує значного використання як педагогічних, так і інших видів інновацій.

Подібна тенденція щодо визначення освітніх технологій при підвищенні рівня професійної компетентності державних службовців зберігається і у положеннях Комплексної програми підготовки державних службовців, затвердженої Указом Президента України від 9 листопада 2000 р. Серед її основних цілей та завдань визначено «застосування сучасних технологій реалізації змісту навчання, що передбачає його диференціацію, індивідуалізацію, запровадження дистанційної, очно-заочної та екстернатної форм підготовки» [5]. Положення Комплексної програми уточнювалися та деталізувалися у переліку Заходів, спрямованих на її виконання. На Головдержслужбу України, МОН України, УАДУ при Президентові України та відповідні навчальні заклади покладено завдання «сприяти впровадженню у навчальний процес новітніх освітніх технологій». Слід наголосити відсутність єдності у визначенні та використанні вузлових понять. Наприклад, використовуються поняття «сучасні технології реалізації змісту навчання», «новітні освітні технології», «сучасні технології навчання» тощо.

Зауважимо, що опосередковано положення Комплексної програми підготовки державних службовців вже були пов'язані з просуванням питань інновацій в освіті, адже програма ґрунтувалася у тому числі і на складових Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 року, у якому передбачалося інституційне забезпечення державної інноваційної політики через посилення координації фундаментальних досліджень на академічному та вузівському рівнях [11].

Термінологія попередніх документів зберігалася у нормативно-правових актах, що регламентували питання підвищення рівня професійної компетентності державних службовців й після прийняття Закону України «Про інноваційну діяльність» від 4 липня 2002 р. [3]. Наприклад, Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 р., визначала необхідність «розширення можливостей для навчання державних службовців, зокрема на основі застосування дистанційного навчання, проведення регулярних обмінів досвідом між державними службовцями та обговорення актуальних проблем державного управління, застосування новітніх технологій

у цій сфері» [6]. Даний нормативно-правовий акт детально розкриває форми та методи навчання, що планується застосовувати при підготовці державних службовців, але фактично, за своєю суттю та змістом, вони є інноваціями в освітньому процесі підвищення рівня професійної компетентності державних службовців.

Так само на формах і методах підготовки державних службовців акцентовано увагу і в Програмі розвитку державної служби на 2005 - 2010 роки, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. [13]. З метою набуття державними службовцями практичних навичок, необхідних для виконання службових обов'язків, передбачався «поступовий перехід до безперервного навчання... із застосуванням сучасних інформаційних технологій; створення гнучкої системи організації тренінгового навчання». Хоча в нормативно-правовому акті термін «інновація» не зустрічаємо, але визначені в ньому методи та форми організації навчального процесу є безперечно інноваційними за своєю сутністю. Зокрема, метод індивідуальних і групових тренінгів залишається і по сьогодні однією з інноваційних методик викладання [17, с.10].

Відзначимо, що передбачене Програмою застосування сучасних інформаційних технологій також відповідає змісту педагогічних нововведень. Класифікуючи інновації в освіті за критерієм залежності від позиції щодо свого попередника, науковці виокремлюють та обґрунтовують так звані «відкриваючі нововведення», які «передбачають освоєння нової програми, нового виду освітніх послуг, нової технології», а в якості прикладу називають комп'ютеризацію освітнього процесу [18, с.35], а Х. Хачатурян пов'язує інноваційні процеси в державному управлінні з інформаційними технологіями: «У сфері інструментарію державного управління основні постсучасні інновації пов'язані з розвитком інформаційних і телекомунікаційних технологій. Їх використання не просто підвищує результативність роботи державного апарату загалом та в його окремих ланках, а й сприяє формуванню нового типу комунікативних відносин держави з громадянами» [22, с.124].

Необхідно наголосити також, що у Програмі розвитку державної служби вперше було сформульовано вимоги до якостей кандидатів на посаду державного службовця, які фактично відображають спроможність до сприйняття інноваційних форм та методів навчання, а згодом - інноваційних прийомів у роботі (ініціативність, спроможність до творчості та новаторства). Такий підхід цілком виправданий з огляду, наприклад, на дані соціологів. Так, Е. Роджерс до групи «новаторів» відносить лише 2,5 % членів трудового колективу [16, с.168]. Враховуючи масштабність та відповідальність завдань

державотворчого характеру, які покладаються суспільством на посадовців органів публічного управління, потенційна кількість «новаторів» повинна бути значно збільшена, на що й спрямовувалися норми Програми розвитку державної служби.

Тенденцію до визначення в нормативно-правових актах вимог щодо інноваційних за своєю сутністю підходів у навчанні державних службовців продовжено в Указі Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р. [7]. Пропонувалося «системне оновлення програм професійної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» з метою досягнення суттєвих якісних зміни у підготовці службовців органів публічного управління - «посилення їх спроможності до ефективного аналізу засад державної політики, вироблення пропозицій з її вдосконалення, забезпечення її реалізації». Тому цілком логічно розуміти під «системним оновленням програм» саме інноваційних їх характер.

У Положенні про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. [12], було визначено цілий ряд видів навчання, а саме: тематичні постійно діючі семінари, спеціалізовані короткострокові навчальні курси, тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги, самостійне навчання. І хоча дані види навчання вже зазначалися у попередніх нормативно-правових актах (постійно діючі та короткострокові семінари [10]; тренінги [13]), але знову відсутня пряма вказівка на їх приналежність до інновацій.

Справжнім проривом у системі нормативно-правових актів з питань регулювання навчання, підготовки та перепідготовки державних службовців став Наказ Голодержслужби від 25 травня 2011 р. «Про затвердження методичних рекомендацій щодо розробки тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, тренінгів, спеціалізованих короткострокових навчальних курсів» [14], який декларує необхідність забезпечення інноваційності навчання (п.26). Положення даного Наказу дають найширший виклад місця, ролі та видів інновацій в навчальному процесі державних службовців. Зокрема, серед принципів, на яких має відбуватися розбудова системи підвищення кваліфікації державних службовців, поруч з неперервністю, елективністю, синергетичністю чітко визначено принципи інноваційності та технологічності (п. п.1; 12.2). У таблиці «Основні характеристики інноваційної моделі підвищення кваліфікації за програмами семінарів, тренінгів, курсів». крім принципів відбору змісту навчання та вимог

до цього змісту, викладені інноваційні методи та засоби навчання. Зокрема, до інноваційних методів навчання віднесені: соціально-психологічні і дидактичні тренінги; дидактичні ігри; дискусії і презентації; методи колективного генерування ідей; конференції з обміну досвідом; майстер-класи; індивідуально-консультативні заняття; ситуаційні методик; проектна діяльність тощо. Інноваційними засобами навчання визначені: електронні підручники; кейс-технології; мережеві технології; ТБ-технології; діагностичні, моніторингові, прогностичні технології навчання. Як бачимо, до переліку інноваційних методів і засобів навчання віднесені такі, що вже зазначалися у попередніх нормативно-правових актах, але не визначалися як інноваційні.

З огляду на правове регулювання інновацій в навчальному процесі при підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців, та такими, що відповідають потребам сьогодення, є норми суттєво оновленої редакції Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р., який має набрати чинності з 1 січня 2015 р. [2]. Норми даного закону чітко визначають конкретні форми навчання державних службовців (професійні програми, спеціальні курси, тематичні семінар, тренінги, стажування). Хоча відсутня пряма вказівка на застосування інноваційних методів та методик в ході використання цих форм навчання на практиці, але за своєю сутністю вони цілком відповідають змісту педагогічних нововведень. Згідно ст.30 нового закону Наказом Нацдержслужби України від 6 квітня 2012 р. (набрання чинності з 1 січня 2015 р.) [15] затверджено Порядок підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. У п.3.10 та п.3.11 Порядку перераховуються форми підвищення кваліфікації та навчання державних службовців, які повторюють вже означені в ст. 30 Закону, а завершується цей перелік узагальнюючим формулюванням – «інші інноваційні форми». Отже, можна зробити висновок, що, по-перше, перелічені перед тим форми (спеціальні курси, тематичні семінари, тренінги та стажування) розглядаються законодавцем як інноваційні; по-друге, визначена, хоч і на рівні підзаконного нормативного акту (наказу), норма про запровадження інноваційних форм навчання державних службовців дає підстави констатувати факт пріоритетності педагогічних нововведень в процесі підвищення рівня професійної компетентності працівників органів публічної влади.

Висновки та перспективи подальших досліджень.

Аналіз основних нормативно-правових актів, норми яких останні два десятиліття врегульовували питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, дозволяють зробити висновок про системне включення положень про форми та методи навчання, які

передбачають широке використання інновацій. Пряма вказівка на необхідність застосування інноваційних педагогічних технологій з'явилася лише останнім часом (Наказ Головдержслужби 2011 р.) і буде продовжена в майбутньому (набрання чинності Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців з 2015 р.).

Підкреслюючи позитивність такого факту, наголосимо на необхідності, з нашої точки зору, закріплення даної норми не лише на рівні підзаконного нормативного акту, а, власне в самому Законі України «Про державну службу». З одного боку, це буде закріплення де-юре широкої практики використання інноваційних форм та методів підготовки державних службовців, яка вже існує де-факто, а з іншого боку, це буде закріплення невідворотності інноваційного спрямування навчання працівників органів публічної влади.

Список використаних джерел

1. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. Редакція від 01.05.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>

2. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI. Редакція від 02.03.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>

3. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002 № 40-IV. Редакція від 05.12.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/40-15>

4. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій: Указ Президента України від 10.11.1995 № 1035/95. Редакція від 06.04.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>

5. Про Комплексну програму підготовки державних службовців: Указ Президента України від 09.11.2000 № 1212/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000>

6. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>

7. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20.02.2006 № 140/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/140/2006>

8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. Редакція від 28.05.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U810_98.html

9. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14.04.2000 № 599/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/599/2000>

10. Про Програму організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад: Розпорядження Президента України від 09.01.1999 № 4/99-рп. Редакція від 05.12.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4/99-рп>

11. Україна: поступ у XXI століття Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 - 2004 рр.: Послання Президента України від 23.02.2000 № 276а/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276a/2000>

12. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 № 564. Редакція від 07.09.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-п>

13. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 № 746. Редакція від 19.09.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-п>

14. Про затвердження методичних рекомендацій щодо розробки тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, тренінгів, спеціалізованих короткострокових навчальних курсів: Наказ Голодержслужби від 25.05.2011 № 134 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=453030&cat_id=35561

15. Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців: Наказ Нацдержслужби України від 06.04.2012 № 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0713-12/paran13#n13>

16. Аношкина В. Л. Образование. Инновация. Будущее. (Методологические и социокультурные проблемы) / Министерство общего и профессионального образования Ростовской области / П. Н. Тищенко (отв.ред.) /

В. Л. Аношкіна, С. В. Резванов. — Ростов н/Д. : Издательство РО ИПК и ПРО, 2001. — 176с.

17. Артикуца Н. В. Інноваційні методики викладання дисциплін у вищій юридичній освіті // Інноваційні технології у вищій юридичній освіті: Матеріали Міжнародної науково-методичної конференції, присвяченої 390-річчю з дня заснування Київської братської школи-предтечі Києво-Могилянської академії, 25-28 травня 2005 року. Відп. ред. Н. В. Артикуца; НаУКМА, ф-т правничих наук, Центр інноваційних методик. / Н. В. Артикуца. – К. : Вид-во «Стилос», 2005. – С. 3-25.

18. Дичківська І. М. Інноваційні педагогічні технології : [Підручник] / І. М. Дичківська. – 2-ге вид., доповн. – К. : Академвидав, 2012. – 352 с.

19. Назимко П. Підвищення кваліфікації кадрів: історичний досвід, стан, перспективи / Петро Назимко, Микола Снітчук, Лідія Гогіна // Підвищення кваліфікації державних службовців : Зб. наук. пр. / Кол. авт.; Кер. - П. С. Назимко. – К. : Вид-во УАДУ при Президентові України, 1999. – 232 с.

20. Основи професійної підготовки державних службовців: [Навчальний посібник] / За заг. ред. Є.І.Бородіна, В.Г.Логвинова, О.Ф.Мельникова, П.І.Шевчука: В.М.Кухаренко, Н.Г.Сиротенко, М.В.Савченко, В.А.Сереветний. Вчимося дистанційно. – К. : Вид-во «Мілленіум», 2002. – 142 с.

21. Пальчевський С. С. Педагогіка: [Навчальний посібник] / С. С. Пальчевський. – К. : Вид-во «Каравелла», 2007. – 576 с.

22. Хачатурян Х. В. Інновації в державному управлінні: [Монографія] / Х. В. Хачатурян. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 252 с.