

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ
СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ
КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Анотація. Проаналізовано процес розвитку вітчизняної системи підготовки і підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління. Виділено комплекс заходів, спрямований на розвиток системи. Окреслено способи реалізації системи (форми і методи навчання). Визначено етапи становлення, формування і розвитку системи.

Abstract. The development process of Ukrainian system for training and refreshing public administration employees has been analyzed. A set of measures has been planned for the system's further improvement. Methods of implementing the system have been outlined (forms and techniques of training). The stages of establishment, formation and development of the system have been determined.

Постановка проблеми в загальному вигляді. У сучасних умовах політичних, соціально-економічних і технологічних змін перед суспільством в особі органів публічного управління особливо гостро постає завдання своєчасного і комплексного реагування на трансформаційні процеси, що підвищує вимоги до кадрів й роль системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-правові засади організації професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні досліджували вітчизняні науковці: Л. Гогіна, М. Лахижа, Л. Ліщенко, І. Лопушинський, Т. Мандебура, Т. Мотренко, П. Назимко, В. Олуйко, Г. Опанасюк, Л. Пашко, Л. Плаксієв, Н. Протасова, С. Ротаєнко, С. Серьогін, В. Шайдеров, В. Яцюк, та ін.

До питань розробки й застосування сучасних технологій професійного навчання державних службовців зверталися: М. Білинська, Л. Гаєвська, М. Їжа, В. Сороко, С. Хаджирадева.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим, висвітлення в науковій літературі вищевказаних проблем залишається неповним і тому існує необхідність більш поглибленого їх дослідження.

Формулювання цілей статті. Метою даної статті є комплексний аналіз концептуального розвитку системи підготовки і підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правове підґрунтя формування системи підготовки і підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління становили Закони України «Про державну службу» [1] і «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2]. Від початку законодавство України встановлювало навчання і підвищення кваліфікації державних службовців у якості підстави для їх кар'єрного просування. Визначалося, що навчання може проходити у відповідних навчальних закладах або шляхом самоосвіти.

Створенню та становленню системи підготовки і підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління сприяли ряд указів Президента України, якими в значній мірі прискорювався механізм правового регулювання в даній сфері [3, с. 7].

У травні 1995 р. Указом Президента України було покладено початок практичному становленню державної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління [4]. Слід підкреслити, що в даному правовому акті процес підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів державної служби вперше визначений як система.

Безпосередньо комплекс заходів щодо забезпечення функціонування

системи був конкретизований в постанові Кабінету Міністрів України [5]. Відзначимо той факт, що урядова постанова, деталізуючи завдання центральних органів виконавчої влади з питань формування системи підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, визначила завдання і сутність самої системи: забезпечити реформування державного апарату, оновлення і удосконалення його складу паралельно з проведенням політичних і економічних реформ.

Встановлені урядом терміни і форми підвищення кваліфікації державних службовців фактично визначили концептуальні конструкції методів навчання. Враховуючи комплекс і масштаби практичного втілення процесів перепідготовки кадрів для органів публічного управління, Кабінетом Міністрів України були закріплені часові рамки щодо термінів навчання. Так, встановлено, що навчання з відривом від служби може проводитися в період до чотирьох тижнів, без відриву - до шести місяців, а перебування на тематичних семінарах обмежувалося строком до п'яти днів.

Розвиток системи підготовки і підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління отримав подальше продовження в Указі Президента України 10 листопада 1995 р., що затвердив Програму кадрового забезпечення державної служби і Програму роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій [6].

Програма кадрового забезпечення державної служби містила окремий розділ «Підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців». У документі трактувалася необхідність створення «єдиної цілеспрямованої державної» системи підготовки і підвищення кваліфікації службовців. Але, що найбільш важливо, тут вперше було дано визначення досліджуваної системи як сукупності наступних компонентів, а саме: освітньо-професійних і професійних програм підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців; акредитованих навчальних закладів, інститутів і центрів підвищення

кваліфікації, які повинні будуть реалізовувати вказані вище програми; органів, що здійснюють управління системою підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців.

У якості пріоритетних завдань Програма визначала розробку відповідної нормативно-правової бази, освітньо-професійних і професійних програм, а також визначення державних вимог до рівня підготовки службовців органів публічного управління. Крім того, Програма встановлювала зміст і основні види навчання службовців, з урахуванням безперервності освітнього процесу і введення сучасних технологій навчання. До того ж, у Програмі визначено завдання забезпечення тісної взаємодії всіх ланок системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців з відповідними підрозділами Адміністрації Президента України (нині - Секретаріат), Кабінетом Міністрів України, центральними і місцевими органами виконавчої влади.

Цим же указом Президента України було закріплено комплекс заходів, спрямованих на втілення Програми. У контексті розгляду процесу розвитку системи підготовки і підвищення кваліфікації службовців органів влади, необхідно відзначити низку заходів, зазначених у документі. Так, починаючи з 1996 р. передбачалося забезпечити укладення договорів з навчальними закладами на проведення підготовки і підвищення кваліфікації службовців. Крім того, Указ встановлював необхідність створення при Головному управлінні державної служби України (нині - Національне агентство України з питань державної служби) науково-методичну раду, а при міністерствах і відомствах, при Уряді Автономної Республіки Крим, обласних адміністраціях, за аналогією, створити галузеві і регіональні ради по роботі з кадрами. У складі Академії державного управління (нині - Національна академія державного управління при Президентіві України) створювався науково-методичний кабінет. До його компетенції, а також до компетенції вищезазначених науково-методичних

рад, входило науково-методичне і інформаційне забезпечення навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. На ці ж структури покладалося здійснення контролю за змістом і якістю освітнього процесу.

Комплекс заходів передбачав проведення аналізу існуючої мережі навчальних закладів, яка власне становила систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців [7, с. 6-13]. Передбачалося розробити ряд критеріїв, спираючись на які, надалі можна було б проводити відбір таких навчальних закладів на конкурсній основі.

У переліку заходів, визначених нормативним актом, особливо відзначимо завдання забезпечити цілісність учбового процесу з урахуванням контингенту слухачів. Автори документа конкретизують розуміння цілісності навчального процесу як концептуальної єдності мети, змісту, форми, методів і способів навчання. Така деталізація дозволяє зробити висновок про те, що розвиток системи підготовки і підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління здійснювався комплексно. Розширювалися і поглиблювалися не тільки структурні елементи системи. Подальшого розвитку набули способи реалізації системи, тобто, власне форми і методи навчання.

У ході формування комплексної системи підготовки і підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління неодноразово підкреслювалася необхідність проведення відповідної роботи із співробітниками органів влади і місцевого самоврядування в сільській місцевості. Забезпечити необхідну кількість професійно підготовлених службовців, діяльність яких значною мірою обумовлює успішність реформування соціально-економічного життя українського села, була покликана Програма організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб їх кадрового резерву, голів і заступників голів районних рад [8].

Подальше удосконалення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління відбувалося у відповідності до Стратегії реформування системи державної служби в Україні [9], яка була затверджена Указом Президента України від 14 квітня 2000 р., рішеннями Кабінету Міністрів України, спрямованими на її реалізацію. Стратегією було чітко визначено завдання значно удосконалити загальнодержавну систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, шляхом проведення реформ, спрямованих на формування «національної управлінської еліти». Серед основних напрямів оновленої системи навчання в Стратегії було акцентовано на гнучкості застосування всіх видів, форм і методів навчання, досягнення інтенсифікації і оптимізації учбового процесу.

Питання розвитку системи підготовки і підвищення кваліфікації службовців знайшли своє відображення і в перспективній Програмі розвитку державної служби України на 2005 - 2010 рр.[10]. У розділі Програми «Професіоналізація державної служби» було передбачено поступовий перехід до безперервного навчання впродовж всього періоду перебування на державній службі. Такий характер навчання планувалося забезпечити за рахунок застосування сучасних інформаційних технологій. Програма також проголошувала необхідність створення гнучкої системи організації тренінгів як прийомів навчання державних службовців, з метою набуття ними практичних навичок, необхідних для виконання професійних обов'язків.

Значно поглибило концепцію держави з проблем якісного вдосконалення кадрового складу органів влади як системи Положення про підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [11].

Підкреслимо, що в даному нормативному акті вперше наведено чіткі визначення понять підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Крім того, акцентовано увагу на тому, що

підвищення кваліфікації є безперервним процесом, який повинен здійснюватися у наступних видах: навчання за професійними програмах підвищення кваліфікації; постійно діючі тематичні семінари; спеціалізовані короткострокові навчальні курси; тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги; стажування як в структурах вітчизняних органів влади і управління, так і за кордоном; самоосвіта. Заохотити державних службовців на досягнення в царині самостійного навчання був покликаний щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець».

Необхідно наголосити, що постанова уряду визначала проходження підвищення кваліфікації згідно з професійними програми, зміст яких повинен був розроблятися Національною академією державної служби при Президентові України і затверджуватися Національним агентством України з питань державної служби. Власне професійна програма передбачала навчання у відповідності до трьох взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих частин.

Так, відповідно до загальної складової професійної програми навчання передбачалося удосконалення і оновлення знань і набутих умінь, навичок у розв'язанні правових, економічних, управлінських, соціально-гуманітарних та інших питаннях безпосередньої діяльності службовців органів публічного управління.

Підвищення кваліфікації в межах функціональної складової програми передбачало опанування службовцями додаткових знань, умінь і навичок згідно з вимогами професійно-кваліфікаційних характеристик державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Виключно на оволодіння службовцями додатковими знаннями щодо новітніх досягнень у певних галузях або сферах діяльності було спрямовано дію третьої складової програми професійного навчання - галузевої.

Запровадження триєдиних складових формування професійної

програми навчання вивело систему підготовки і підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління на якісно новий рівень.

До категорії якісних змін необхідно віднести регламентацію форм підвищення кваліфікації, а саме постійно діючих семінарів і тренінгів. У відповідь на виклики швидкоплинних процесів сьогодення, передбачається проведення тематичних короткострокових семінарів з вивчення актуальних проблем державного управління, нових законодавчих актів, передового вітчизняного і зарубіжного управлінського досвіду. Крім того, регламентовано проведення тренінгів освітніми структурами - від Школи вищого корпусу державної служби до регіональних інститутів державного управління - залежно від категорії службовців, які тренінг відвідують.

Відзначимо, що підвищена увага до форм навчання державних службовців повністю виправдана. Вимоги до високої ефективності системи підготовки і підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління, обумовлені необхідністю відмови від одноманітності навчального процесу і стимулюють пошук нових підходів в конструюванні форм навчання. Виходячи з основних видів навчання службовців, що застосовуються під час їх підготовки і підвищенні кваліфікації, виділяють наступні умовні типи форм навчання: форми, спрямовані на опанування теорією; форми набуття професійно необхідних вмінь і навичок та збагачення досвіду практичної діяльності; форми організації самостійної творчої та науково-дослідної роботи; форми організації контролю[12, с. 127-128].

Логічним продовженням концептуального розвитку системи підготовки і підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління в Україні стали правові акти, в яких окреслено перспективи розбудови даної системи, а саме: Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки, схвалена Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. та Державна цільова програма розвитку державної служби на період до 2016 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 13

травня 2013 р.

Досвід практичної діяльності з питань здобуття освіти передбачає відмову від добре відрегульованих, але застарілих процесів, що породжує суперечність між старим і новим. У цій суперечності криється механізм розвитку системи роботи з кадрами державної служби [13, с. 13]. Підтвердженням тому є інтерес до розробки та практики застосування сучасних технологій навчання при підготовці і підвищенні кваліфікації службовців органів публічного управління, що значно збільшився за останні роки [14]. Серед перспективних напрямів подальшого вдосконалення форм і методів навчання провідна роль належить інноваційним підходам, впровадження яких забезпечене належною правовою базою [15].

Комплексний аналіз розвитку системи підготовки і підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління неможливий без розгляду відповідних норм у форматі оновленої редакції Закону України «Про державну службу» [16]. Закон встановлює, що підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажувань, а також шляхом навчання, у вигляді підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації (ст.30). На відміну від норми попередньої редакції закону, підвищення рівня професійної компетентності тепер передбачено проводити не раз в п'ять, а раз на три роки. Законодавча регламентація форм навчання і «ущільнення» термінів підвищення компетентності є могутнім стимулом для вдосконалення системи в цілому.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Таким чином, розвиток системи підготовки і підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління це тривалий багатофакторний процес, складові якого знайшли своє віддзеркалення в правових нормах.

Становлення, формування і розвиток системи умовно можна

поділити на етапи: введення самого поняття «система» відносно процесу навчання і перепідготовки державних службовців; встановлення термінів і форм підвищення кваліфікації як елементів реалізації системи; визначення системи як сукупності програм підготовки, безпосередніх навчальних закладів, центрів і органів управління системою; формування загальної, функціональної і галузевої частин професійної програми навчання службовців; встановлення законодавчих норм щодо оновлених форм, термінів і видів підвищення рівня професійної компетентності державних службовців.

Упродовж всього процесу розвитку системи підготовки і підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління найбільш креативною її частиною залишаються форми і методи навчання. Завдяки використанню в практиці навчання передових форм, методів і технологій система зберігає гнучкість, що дозволяє їй у кінцевому результаті ефективно діяти в сучасних умовах.

Подальші дослідження окресленої нами проблеми стосуватимуться пошуку інноваційних способів реалізації системи навчання службовців органів публічного управління, які б сприяли результативності функціонування державної служби.

Список використаних джерел

1. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-ІІІ [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
3. Удосконалення підвищення кваліфікації державних службовців [Текст] / Кол. авт.: П. С. Назимко (кер.), Л. М. Гогіна, Л. А. Ліщенко та ін. - К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 112 с.

4. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Указ Президента України від 30 травня 1995 р. № 398 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/398/95>
5. Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 1995 р. № 560 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/560-95-п>
6. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій: Указ Президента України від 10.11.1995 № 1035/95 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>
7. Лахижа М. І. Вступ до спеціальності «Державна служба»: [Навчально-методичний посібник] / М. І. Лахижа. – Полтава: Полт НТУ, 2013. – 195 с.
8. 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 9 січня 1999 р. № 4/99-рп [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4/99-рп>
9. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/599/2000>
10. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Указ Президента України від 8 червня 2004 р. № 746 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-п>
11. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і

- посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-п>
12. Протасова Н. Г. Теоретичні основи навчання державних службовців у системі підготовки та підвищення кваліфікації: [Навчально-методичний посібник] / Н. Г. Протасова. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. –160 с.
13. Шайдеров В. О. Механізми вдосконалення фахової підготовки державних службовців: [Монографія] / В. О. Шайдеров. - Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2004. –224 с.
14. Застосування інтерактивних технологій у галузі знань «Державне управління»: збірник методичних матеріалів з дидактики вищої школи [Текст] / За заг. ред. М. М. Білинської, В. М. Сороко, Л. А. Гаєвської. - К. : НАДУ, 2012. - 240 с.; Сучасні технології професійного навчання державних службовців: [Практикум; Навчально-методичний посібник] / Т. Берегой, Т. Гречко, М. Їжа, Н. Колісніченко, К. Крутій, Н. Липовська, М. Попов, Н. Романенко, Т. Садова та ін. / За ред. М. М. Їжі, С. К. Хаджирадєвої. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. - 188 с.
15. Про затвердження Положення про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності: Наказ Міністерства освіти і науки України від 7 листопада 2000 № 522 (у редакції наказу Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України 30.11.2012 № 1352) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0946-00>
16. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI (у редакції від 5 грудня 2012 р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/page2>