

А. П. Перов

здобувач кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права

Навчально-наукового інституту права імені Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового регулювання та наукового забезпечення удосконалення професійного навчання державних службовців України.

Наголошується, що актуальність дослідження полягає у тому, що нині в Україні здійснюється черговий етап реформи організації влади та державного управління, якому потрібні професійні державні службовці з високим рівнем компетентності.

Зазначено, що в Україні відбулися три періоди реформування та удосконалення державної служби та її професійного навчання.

З'ясовано, що в чинних державних службовців недостатній рівень професійної підготовки і вони потребують її вдосконалення та узгодження зі стандартами Європейського Союзу.

Визначено, що проблему професійного навчання державних службовців України передбачається розв'язати шляхом створення умов для забезпечення професійного розвитку державних службовців та створення ефективної системи визначення потреб в їх професійному навчанні.

Встановлено, що для ефективного професійного навчання державних службовців України потрібно розвивати ринок освітніх послуг на засадах прозорості, доброчесності, конкуренції із створенням відповідної системи моніторингу та оцінки якості освітніх послуг.

Наголошено, що система професійного навчання має бути гнучкою, інноваційною, орієнтованою на професійний розвиток та кар'єрне зростання державних службовців.

Зазначено, що для підвищення рівня професійної компетентності, який здобувається завдяки професійному навчанню, треба втілити принцип Європейського Союзу, що навчання має відбуватися усе життя.

Визначена роль професійного навчання у формуванні європейського принципу належного врядування.

Підсумовується, що професійне навчання має бути обов'язковим та безперервним протягом усього життя, мати цілеспрямований, прогностичний та випереджальний характер, бути інноваційним та практично спрямованим, індивідуалізованим та диференційованим, відкритим та з гарантованим фінансуванням.

Наголошується, що шляхами розвитку професійного навчання є визначення потреб у професійному навчанні, розвиток ринку освітніх послуг та створення належних умов для удосконалення державних службовців.

Ключові слова: державна служба, професійна компетентність, професійна освіта, кадрове забезпечення, державне управління.

Постановка проблеми. Одним із важливих питань, що має суттєве значення для розвитку інституту державної служби та підвищення її професійної компетенції у зв'язку з недостатнім професіоналізмом державних службовців у системі державного управління, є вдосконалення професійного навчання, яке має забез-

печити професійний розвиток впродовж усього життя, який сприятиме впровадженню принципів належного врядування в нашій державі, бо головний ресурс державної служби – це люди, які здійснюють управління, і від їх кваліфікації та компетентності, мотивованості та етичності залежить її якість.

Як зауважує колишній Голова НАДС К. Ващенко, одним із ключових завдань реформування державного управління в Україні є модернізація державної служби та вдосконалення системи професійного навчання та розвитку державних службовців [1, с. 3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню напрямів удосконалення професійної підготовки кадрів державного управління і професійного навчання державних службовців України значну увагу приділяють у своїх наукових працях Г. Атаманчук, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Захарченко, Ю. Колобов, Е.В. Малиновський, Г. Мамчур, Ю. Сурмін, В.Луговий, О. Оболенський, Т.Кагановська, А. Грищук, С. Серьогін, Ю. Ковбасюк, В. Олуйко, В. Скуратівський, Л. Титаренко, Н. Богданова, М.С. Орлів, В.М. Князєв, А.Б. Грищук, Л.Р. Біла-Тіунова. У працях цих вчених розглядаються проблеми професійної освіти кадрів державної служби та сучасні тенденції її вдосконалення.

Методологія дослідження базується на інформації, яка була отримана завдяки інтерв'ю з держслужбовцями та представниками ЦОВВ, викладачами та слухачами ОРІДУ НАДУ, які навчалися за магістерськими програмами та проходили підвищення кваліфікації. Також шляхом вивчення наявних у відкритому доступі статистичних звітів та нормативних документів, стратегій та програм, академічних видань та статей, що стосуються професійної освіти, підвищення рівня професійної компетентності державних службовців.

Метою статті є дослідження процесів удосконалення адміністративно-правового регулювання системи кадрового забезпечення державного управління, критичне осмислення, формування, аналіз та синтез наявних науково обґрунтованих думок щодо професійного навчання державних службовців України.

Виклад основного матеріалу. Система державного управління в Україні не відповідає потребам держави у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою. Державна служба є основою державного управління. Створення професійної державної служби має виключне значення для держави з перехідною економікою. А.Б. Грищук та чимало інших науковців зазначають, що під управлінською освітою треба розуміти професійну підготовку й освіту протягом життя управлінців усіх щаблів управління структурних одиниць публічної сфери [2, с. 168].

Слушною є думка Т. Кагановської, що професійний розвиток державних службовців є одним із важливих (пріоритетних) напрямів у системі державного управління і кадрової політики. В умовах проведення адміністративної реформи і кардинального реформування системи державного управління в Україні вимога професійного розвитку і додаткової професійної підготовки державних службовців стає особливо актуальною. Нині проблема недостатності професіоналізму та компетентності службовців системи державного управління є офіційно визнаною. Значна частина наших чиновників ще не має ані досвіду служби, ані необхідних знань і умінь [3, с. 285].

На думку автора, цю проблему може здолати лише вдосконалена система професійного навчання і ця стаття присвячена дослідженню, удосконаленню правового регулювання та розвитку наукового обґрунтування професійного навчання державних службовців, які можна розділити, систематизувавши трьома періодами.

Перший період характеризується тим, що це початковий етап становлення як державної служби, так і її професійного навчання, який прийшов на зміну радянській службі та партійно-господарському навчанню кадрів державного управління. Базову правову основу як державної служби, так і її професійного навчання заклав прийнятий у 1993 р. Закон «Про державну службу» [4]. Подальшому розвитку сприяла прийнята у 1998 р. Концепція адміністративної реформи в Україні [5], бо на той час чинна в Україні система державного управління залишалася загалом неефективною. Вона була еkleктичною: поєднувала як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що створилися в період незалежності України. На тому початковому етапі напрямом удосконалення було визначення рівнів та напрямів підготовки за спеціальностями та спеціалізації в освітній галузі державного управління, проведення акредитації освітніх закладів і ліцензування програм, забезпечення державних стандартів якості підготовки. У подальшому вдосконалення професійного навчання було урегульоване Указом Президента «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ та організацій», яким було розпочато реформування державного апарату, оновлення та вдосконалення його складу. Зміцнення і послідовне поліпшення кадрового потенці-

алу державної служби вимагало професійної освіти на базі освітньо-професійних і професійних програм підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Програмою було унормовано сформувати мережу галузевих навчальних закладів. Подальший розвиток та удосконалення професійного навчання державних службовців посилила Наукова програма дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління, прийнята у 2001 р. У Програмі було зазначено, що в умовах перехідного етапу економіки система державного управління та її апарат перебувають у стані реформування і потребують суттєвого вдосконалення. Тому потрібно провести дослідження з питань подальшого вдосконалення системи професійного навчання, розвитку правових і соціальних засад та моделей ефективного функціонування системи державної служби та створення її методологічних основ. Так, одним із пріоритетів у процесі професійного навчання державних службовців було приділення уваги їх підготовці до управлінської діяльності, прийняття рішень, розроблення та аналізу політики, стратегічного менеджменту тощо. Про це свідчать дослідження, зроблені протягом останніх 10 років. Так, продовж останніх років на щорічних Рішельєвських академічних читаннях науковці і практики неодноразово порушували питання низької ефективності навчання за професійними програмами [6, с. 285].

Характеризуючи перший етап, добре висловився вчений В.М. Князев, який наголосив на тому, що особливої актуальності для трансформаційного українського суспільства набуває узагальнення набутого досвіду підготовки управлінських кадрів нової формації, основу якої становлять державні службовці [7, с. 121].

Другим етапом удосконалення професійного навчання стала прийнята у 2000 р. Комплексна програма підготовки державних службовців, яка зазначила, що підготовка фахівців для професійної діяльності в державному управлінні здійснюється шляхом професійного навчання зі здобуттям вищої освіти в освітній галузі «Державне управління» та підвищення кваліфікації в цій галузі.

Зміст професійного навчання має формуватися з урахуванням прогнозів соціально-економічного та політичного розвитку держави і реалізуватися через сукупність освітньо-професійних та професійних програм [8].

Наступним етапом удосконалення професійної освіти стала Концепція адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу, одним із положень якої було сформульовано, що професіоналізація державної служби і узгодження її зі стандартами ЄС можливі тільки через систему професійного навчання державних службовців, розвиток якої має бути визначено одним із пріоритетів у цій сфері [9], та прийняття у 2011 р. Закону України «Про державну службу» [10].

Третій період удосконалення професійного навчання характеризується тим, що в період становлення в Україні публічного управління та глобалізаційних, економічних, соціальних і культурних процесів надактуальною проблемою модернізації професійної підготовки та освіти є освіта держслужбовців протягом усього життя, що і стає альтмотивом нової «Стратегії сталого розвитку України 2020» [11], а також прийняття нового Закону України «Про державну службу» [12], в якому по-новому з урахуванням європейської традиції у ст. 48 закріплено, що професійне навчання здійснюється через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації і є набуттям та вдосконаленням професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності. Подальшим розвитком професійного навчання стала схвалена Кабінетом Міністрів України 24.06.2016 р. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 р. № 474-р. та Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [13], в якій були враховані усі попередні напрацювання. Концепція визначила нові принципи професійного навчання: 1) наближення освітніх послуг; 2) обов'язковість та безперервність; 3) цілеспрямованість та випереджальний характер; 4) інноваційність та практична спрямованість; 5) індивідуалізація та диференціація навчання; 6) відкритість; 7) гарантоване фінансування.

У 2019 р. на виконання Концепції реформування професійного навчання Кабінетом Міністрів України приймається Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місце-

вих рад [14]. Таким чином, якісне поліпшення професійної підготовки ймовірно тільки за умови безперервного наукового аналізу стану і прогнозу розвитку ситуації в державній службі. Вдосконалення нормативно-правових актів, які регламентують професійну освіту, як це передбачено законом, спрямоване на набуття знань, умінь та навичок, які забезпечують відповідний рівень кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності [15]. Треба позбавлятися практики пасивного навчання у вигляді лекцій, а переходити до інтерактивних форм та формування в держслужбовців лідерських якостей, бо політична воля і лідерство є вирішальними факторами для успішного планування та проведення реформи професійного навчання і державного управління.

Висновки і пропозиції. Досконала сучасна система професійного навчання – це не просто система з добрими викладачами та якісними програмами. В її організації мають бути створені належні умови для безперервного вдосконалення та ефективного навчання, яке допоможе кар'єрному зростанню. Сучасне професійне навчання державних службовців обов'язково повинно мати інноваційний характер, набути характеру безперервного процесу (навчання на все життя) із застосуванням новітніх технологій. Організація належного професійного навчання державної служби вимагає необхідного правового регулювання та об'єднання нормативних актів у Кодексі державної служби, хоча спочатку для цього необхідно прийняти Правові основи професійного навчання та державної служби та збільшити фінансування з двох відсотків фонду заробітної плати до чотирьох, як це передбачено адміністративною реформою. Подальшого дослідження у сфері удосконалення професійної підготовки державних службовців потребує система підзаконних актів, які регулюють її якість.

Список використаної літератури:

1. Ващенко К. Реформування системи професійного навчання : буклет. Київ : НАДС. 2017. 23 с.
2. Грищук А.Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів : ЛДУВС, 2018. 231 с.
3. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія. Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. 330 с.
4. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.
5. Про заходи щодо вправдження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення: 14.03.2017).
6. Орлів Н.С. Механізми державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади в Україні : дис. ... док. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при президентові України. Київ, 2019. 440 с.
7. Князев В.М. Наукове забезпечення підготовки адміністративно-управлінської еліти в Україні. *Актуальні проблеми державного управління* : збірник наукових праць. 2002. № 2. С. 121–124.
8. Про комплексну програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 09.11.2000 р. № 1212. *Офіційний вісник України*. 2000. № 46. С. 43.
9. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278. *Урядовий кур'єр*. 2004. № 50.
10. Про державну службу: закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2012. № 26. Ст. 273.
11. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/15. *Урядовий кур'єр*. 15.01.2015. № 6.
12. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 92
13. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 р. № 974-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 247.
14. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 35.
15. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 92.

Pierov A. P. Administrative legal areas improvement of vocational training of civil servants of Ukraine

The article is devoted to the study of administrative and legal regulation and scientific support for the improvement of professional training of civil servants of Ukraine.

It is emphasized that the relevance of the study is that currently in Ukraine is the next stage of reform of the organization of government and public administration, which requires professional civil servants with a high level of competence.

It was noted that in Ukraine there were three periods of reform and improvement of the civil service and its professional training. It has been found that incumbent civil servants lack a sufficient level of training and that they need to improve it and bring it into line with European Union standards.

It is determined that the problem of vocational training of civil servants of Ukraine is supposed to be solved by creating conditions for ensuring the professional development of civil servants and creating an effective system for determining the needs for their vocational training.

It is established that for effective professional training of civil servants of Ukraine it is necessary to develop the market of educational services on the basis of transparency, integrity, competition with creation of an appropriate system of monitoring and assessment of quality of educational services. It was emphasized that the system of vocational training should be flexible, innovative, focused on career development and career development of civil servants.

It is stated that in order to increase the level of professional competence acquired through vocational training, it is necessary to embody the principle of the European Union that training should be a lifelong learning process.

The role of vocational training in shaping the European principle of good governance has been identified.

It is concluded that vocational training must be compulsory and continuous throughout life, be purposeful, predictive and proactive; to be innovative and practically oriented, individualized and differentiated, open and with guaranteed financing.

It is emphasized that the ways of developing vocational training are to identify the needs for vocational training, to develop the market for educational services and to create the right conditions for the improvement of civil servants.

Key words: *civil service, professional education, vocational training, human resources, public administration.*