

УДК 316.343.656:37.011

**П. Шевчук,
Я. Макух**

ВПЛИВ ГРУП ІНТЕРЕСІВ НА СИСТЕМУ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Висвітлено вплив різних груп інтересів на систему професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та проаналізовано шляхи вирішення проблем її модернізації.

Ключові слова: адміністративні послуги, аналітичні документи, групи інтересів, “біла книга”, “зелена книга”, публічна політика, шаблони політичних рішень.

Питання ефективності державного управління на сучасному етапі соціально-економічного та політичного розвитку України набуває особливого значення. Без уміння наших управлінських кадрів (далі – управлінців/посадовців) приймати рішення та проводити їх реалізацію на основі засад демократичного врядування (суб’єкт – суб’єктного управління), досягнути суспільного поступу як вже засвідчив історичний досвід, практично неможливо.

Для того, щоб успішно працювати в сучасних умовах органам влади необхідно змінити засоби прийняття та впровадження управлінських рішень, а саме: мати чіткі, підтримані суспільством стратегію та пріоритети; базуючись на аналітиці, що дає змогу визначити альтернативи, ресурси, наслідки та ризики; володіти засобами управління змінами [1], тобто володіти технологіями публічної політики. Влада повинна пристосувати себе та виробляти можливості працювати із складним суспільством, з усіма групами інтересів, партіями та блоками. Одночасно для цього необхідно враховувати політичну конкуренцію та боротьбу різних груп інтересів, обмеженість ресурсів та ринкові трансформації, навчитись забезпечувати суспільну підтримку власної політики та співпрацювати з міжнародними інституціями у їх стандартах та формах [2].

Однак відповідних знань, умінь та практичних навичок із цих питань у наших управлінців/посадовців ще не достатньо, що зумовлено реальним станом їх професійного навчання. Існують також значні проблеми і у груп інтересів, однак дієвих процедур взаємодії влади та громадян у нашому суспільстві ще не відпрацьовано [3, 4], так само як і дії суспільних інститутів, котрі б системно вимагали іншої якості (адміністративних) послуг, “які нам надає держава руками державних службовців” [5].

Метою статті є дослідження проблемного поля основних груп інтересів, дотичних до системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, та пошук шляхів її модернізації.

Об’єктом дослідження є система професійного навчання управлінців/посадовців, а предметом – їх перепідготовка та підвищення кваліфікації.

Групами інтересів щодо вирішення цих проблем є центральні органи виконавчої влади; місцеві уряди; Головне управління державної служби України (далі – Головдержслужба); Національна академія державного управління при Президенті України (далі – НАДУ) та її регіональні інститути державного

управління (далі – Інститути); обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та керівників державних підприємств, установ та організацій (далі – Центри); інші інституції, що надають освітні послуги, та населення територій, котре є споживачем (користувачем) адміністративних послуг. Сучасний стан вирішення основних суспільних (публічних) проблем наведено в табл. 1, яка свідчить, що багато із названих проблем мають пряме походження (або причини) із стану підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, інші – пов’язані опосередковано, наприклад, остання проблема – надання адміністративних послуг населенню значною мірою визначається професійністю та компетентністю управлінців/посадовців.

Таблиця 1

Основні групи інтересів

| № з/п | Інституції | Інтереси інституцій | Зацікавленість у вирішенні інтересів | |
|-------|---|--|--------------------------------------|------------------|
| | | | Так | Ні |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | Центральні органи виконавчої влади | – шаблони політичних рішень; – централізоване фінансування системи підвищення кваліфікації; – співпраця з місцевими урядами на шляху професіоналізації; держслужбовців та посадових осіб місцевого самоврядування | – – – | + + + |
| 2 | Місцеві уряди | – наявність стандартів надання адміністративних (публічних) послуг населенню | – | + |
| 3 | Головдерж-служба України | – реалізація державної кадрової політики, яка б ґрунтувалась на принципі заслуг; – наявність обов’язкової професійної підготовки претендентів при відборі, призначення на посаду, кар’єрному просуванні на посаду держслужбовця; – визначення основного замовника системи підвищення кваліфікації; – розробка стандартів якості професійної підготовки держслужбовців | – – – + | + + + – |
| 4 | НАДУ, Інститути, Центри, інші освітні заклади | – розмежування функцій між НАДУ, Інститутами, Центрами, іншими освітніми закладами в частині питань перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; – визначення правового статусу НАДУ та її регіональних інститутів; | + + | – – |

| | | | | |
|---|---------------------|---|---|---|
| | | – реформування та модернізація системи перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінців/посадовців; – оновлення змісту та форм підвищення кваліфікації управлінців/посадовців згідно займаним посадам | + | – |
| 5 | Населення територій | – отримання якісних адміністративних (публічних) послуг | + | – |

Вищеозначені проблеми та недоліки у національній системі професійного навчання вимагають нагального вирішення ряду стратегічних та оперативних питань в напрямках зміни законодавчих нормативно-правових засад, організаційного та ресурсного (фінансового) забезпечення.

Законодавчі і нормативно-правові питання. Оскільки чинна законодавча та нормативно-правова база у сфері перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування не відповідає вимогам часу, тому пропонується передусім прийняти та запровадити нову редакцію Закону України “Про державну службу” (робота з підготовки якого розпочалась ще у грудні 2003 р.), а також Закону України “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування”, залучивши до його розробки органи центральної та місцевої влади, Асоціацію міст та територіальних громад, Голодержслужбу, НАДУ, інші зацікавлені сторони. Врахувати досягнутий попередній досвід та сучасні вимоги до забезпечення професійності управлінців/посадовців на рівні європейських стандартів, розвиток мотиваційних потреб слухачів до постійного самовдосконалення. Найправильніше було б надати таку назву останньому із законів: “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів публічної влади”, що свідчило б про його інтегральність, видати Указ Президента України “Про правовий статус Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів” та прийняти нову редакцію постанови Кабінету Міністрів України “Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування”.

Необхідно законодавчо унормувати діяльність із надання освітніх послуг із підвищення кваліфікації управлінців/посадовців комерційними/госпдогвірними інституціями (установами, фондами, закладами тощо).

Удосконалення (гармонізація) законодавчої та нормативно-правової бази не лише створить єдині підходи до системи підвищення кваліфікації, але й зліквідує такі негаразди, як протиріччя між навчальними закладами/освітніми закладами (розробниками навчальних програм) та місцевими урядами, де працюють слухачі, що скеровуються на навчання в ці заклади (часто форми та терміни навчання визначають саме вказані замовники); проблему “економії коштів” (небажання та необов’язковість скерування слухачів на навчання органом місцевої влади); відмова від навчання за професійною програмою; скерування на навчання не тих осіб, які дійсно потребують підвищення кваліфікації (замість керівника певного структурного

підрозділу місцевого уряду досить часто командують помічника, консультанта або особу, котра зовсім не має ніякого відношення до діяльності підрозділу), але й низка інших.

Це дасть змогу задекларувати єдиного замовника з підвищення кваліфікації посадовців/урядовців в особі Головного управління державної служби України та регламентувати діяльність із підготовки і підвищення кваліфікації таких суб'єктів, як НАДУ, її регіональні інститути, обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації, інші освітні заклади післядипломної освіти (зокрема і госпдоговірні недержавні заклади та фундації).

Ще одним важливим наслідком законодавчого унормування повинно стати зростання мотивації державного службовця/посадової особи місцевого самоврядування до обов'язкового та безперервного підвищення своєї професійної кваліфікації, яке мусить бути тісно пов'язане з його кар'єрним ростом.

Нормативного врегулювання вимагають також форми документів державного зразка, які слухачі отримують після проходження вишколів. Вони повинні бути залежними від тривалостей навчань, наприклад за професійною програмою – не менше 72 академічних год., та за тематичними семінарами – не менше 8 академічних годин (1 день).

Швидкі зміни соціально-економічного стану держави, глобалізаційні та інтеграційні процеси, розвиток та широке застосування інноваційних та інформаційних технологій, що є одним із складових модернізаційного проекту щодо майбутнього економіки знань в Україні [6], вимагає зменшення періоду обов'язкового повторного перенавчання (підвищення кваліфікації) та зростання його інтенсифікації, а також запровадження обов'язковості безперервного навчання управлінців/посадовців.

Усі ці законодавчі та нормативно-правові акти повинні бути скеровані не лише на штатний кадровий потенціал державних службовців (чи посадовців місцевого самоврядування), але й на кадровий резерв на ці посади (докорінної зміни вимагають також підходи до реального використання цього кадрового резерву).

Організаційне забезпечення. Питання організаційного забезпечення процесу підвищення кваліфікації необхідно розглядати в контексті груп інтересів про які зазначено вище.

1. Рівень центральних органів виконавчої влади. Для того, щоб зменшити невідповідність між зростаючими потребами демократичної суспільно-політичної системи України та чинними механізмами державного управління, передусім, необхідно розробити та запровадити шаблони прийняття політичних рішень, поєднати демократичність та ефективність державного управління, налагодити тісну співпрацю з місцевими урядами з метою розробки стандартів змісту адміністративних послуг населенню, з наступним затвердженням їх на державному рівні (з врахуванням регіональних особливостей). Створити єдину державну систему оцінювання якості змісту та способу надання цих послуг.

2. Рівень місцевих урядів. Необхідно переорієнтувати організаційні та виконавчі структури місцевих урядів на досягнення найкращого результату з прийняття управлінського рішення чи надання адміністративної послуги населенню, для чого необхідно змінити методи діяльності управлінців/посадовців із старих бюрократичних до сучасних вимог, які враховують європейські стандарти.

Приймати активну участь разом із Головдержслужбою (безпосередньо з її територіальними управліннями), НАДУ та її регіональними інститутами, Центрами

та іншими освітніми інституціями в проведенні постійного аналізу навчальних потреб із підвищення кваліфікації.

Продовжити (або відновити) діяльність обласних координаційних рад для роботи з кадрами, залучивши до цього Інститути та Центри, територіальні управління Голодержслужби. Питання кадрової політики повинні стати обов'язковими для обговорення на засіданнях колегій місцевих урядів.

Як на рівні місцевих урядів, так і на рівні центральної виконавчої влади необхідно зліквідувати відстороненість їх кадрових підрозділів у частині організаційного забезпечення підвищення кваліфікації (це і формалізм, і недотримання періодичності та обов'язковості скерування слухачів на вишколи, неврахування результатів навчань при атестаціях та кар'єрному просуванні, неналежне використання кадрового резерву, який пройшов навчання тощо).

3. *Рівень Головного управління державної служби України.* Визначити Головне управління державної служби України відповідальним за організаційно-правове забезпечення процесу перепідготовки та підвищення кваліфікації та запровадження демократичних інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також оцінки її якості (певний позитивний досвід із запровадження системи управління якістю ISO 9001:2000 в діяльності Голодержслужби вже є [7, 8]).

Створити та запровадити систему прозорих процедур відбору, призначення, кар'єрного зростання та ротатії кадрів, яка б ґрунтувалась на конкурсних засадах, професійній підготовці та особистих заслугах управлінців/посадовців, а не на інших недемократичних підходах.

Разом з органами центральної виконавчої влади та місцевих урядів (обласного рівня) організувати дієву професійну підготовку вищого керівного складу ("золотого резерву") та доцільне використання чинного кадрового резерву на посади державних службовців.

4. *Рівень НАДУ та її регіональних інститутів, Центрів, інших освітніх інституцій.* Визначити НАДУ відповідальною за навчально-методичне забезпечення процесу перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а її регіональні інститути – відповідно за навчально-методичне забезпечення діяльності обласних Центрів та інших навчальних закладів, що проводять процес підвищення кваліфікації кадрів управлінців/посадовців певного регіону.

Із метою залучення активних та патріотичних представників молодшої генерації українського суспільства на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування необхідно започаткувати (інтенсифікувати) роботи з організації отримання другої вищої освіти (перепідготовки). Для цього НАДУ разом із Голодержслужбою потрібно підготувати відповідні кваліфікаційні характеристики та освітньо-професійні програми, які б обов'язково враховували засади державного врядування.

При організації навчального процесу пропонується застосування принципу рівнево-кваліфікаційної диференціації, що ґрунтується на чіткому розрізненні мети (цілей), завдань, змісту, видів, форм та методів навчання з підвищення кваліфікації відповідно до інтересів, потреб, завдань та індивідуального досвіду управлінців/посадовців. Для цього необхідно (разом із Голодержслужбою) переглянути види організації навчального процесу, а саме:

- за професійними програмами;

- за програмами тематичних короткотермінових семінарів;
- за програмами постійно діючих тематичних семінарів;
- за програмами стажування;

– самоосвіти, у бік домінування кількості тренінгів та тематичних семінарів, та зменшити частку оглядових (діалогових технологій – лекцій) занять у загальній та функціональній складових професійних програм. Формування практичних навичок та вмінь проводити шляхом широкого впровадження інтерактивних методів, тобто побудови навчального процесу не за предметними, а проблемними (ситуативними) ознаками [9]. Окрім підвищення ефективності навчання це дасть змогу, завдяки застосуванню професіоналістичної концепції людини, сприяти подальшому формуванню засад формування громадянського суспільства.

Основними формами навчання, які вже показали свою ефективність, і надалі вважати очну, очно-заочну. Широкого застосування ще не набула дистанційна форма, однак останнім часом застосуванню та розробці її методик приділяють значну увагу [10]. Можливі компіляції цих форм навчання.

Підвищення ефективності навчального процесу не можливе без вирішення навчально-методичного забезпечення (розробка та запровадження актуальних на сьогодні освітньо-професійних та навчальних програм, написання новітніх підручників, посібників, методик (зокрема і в електронній формі) та підготовки контингенту висококваліфікованих тренерів (викладачів), здатних провадити сучасні інноваційні освітні технології. Підготовку таких тренерів необхідно покласти на НАДУ та її регіональні інститути, а також робити відбір із тих лекторів, які вже мають відповідний досвід роботи.

Посилити взаємодію НАДУ, її регіональних інститутів, Центрів з регіональними управліннями Голодержслужби, кадровими підрозділами місцевих урядів у напрямі моніторингу підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінців/посадовців своїх регіонів/територій, для чого сформувати та підтримувати спільну кадрову базу даних на них.

Необхідно більше залучати науковців НАДУ та її регіональних інститутів, Центрів, інших освітніх закладів до розробки, визначення пріоритетів та орієнтирів подальшого розвитку державної та регіональної кадрової політики.

Для наближення до вимог Болонського освітнього процесу (зокрема у системі перепідготовки) доцільно запровадити кредитно-модульну систему (аналогічно, як і в системі підготовки магістрів державного управління) чи магістрів публічного адміністрування [11, 12].

5. Рівень населення територій. Оскільки населення територій очікує від місцевих урядів надання конкретних адміністративних (публічних) послуг, є найзацікавленішими у них, тому воно і найздатніше оцінити якість та спосіб їх надання. Суспільна думка, а не самооцінка владних структур, є найвирішальнішою в оцінці ефективності діяльності органів влади усіх рівнів, визначенні реальних кроків впливу на реформу державного управління. Цей процес може бути зорганізований у вигляді незалежних опитувань різних видів, консультацій, інтерв'ю тощо. Недолугості та недоскональності у наданні адміністративних послуг покажуть недоліки у професійності управлінців/посадовців, які вимагатимуть нагальних забезпечень потреб у нових знаннях, уміннях та навиках.

Фінансове забезпечення. Без достатнього фінансового забезпечення організація національної системи підвищення кваліфікації буде недієвою (необхідно

зауважити, що на фінансування підвищення кваліфікації в Україні виділяється у 100 разів менше коштів, ніж у країнах із розвинутою демократією [13]).

У цьому контексті необхідно виконати такі роботи. Переглянути фінансування освітніх послуг із підвищення кваліфікації, а саме: оплату праці тренерів та викладачів, яка наразі є значно нижчою порівняно із світовими стандартами та неадекватною їх інтелектуальним та фізичним затратам; покращити рівень науково-методичного та технічного забезпечення навчального процесу (оснащеність сучасними методичними матеріалами, технічними засобами навчання, утримання навчальних аудиторій, класів) більшості Центрів та закладів післядипломної освіти. Вирішити своєчасність та достатність оплати відрядних коштів, скерованим на навчання слухачам. Все це можна змінити на краще лише шляхом запровадження через відповідну постанову Кабінету Міністрів України нової системи бюджетування, передбачаючи на це 5 – 7% фонду оплати праці для цільового використання відповідними кадровими службами органів влади, які і є прямими замовниками навчань. Таким методом вже давно фінансуються заклади з підвищення кваліфікації багатьох країн світу (Великобританія має бюджетні витрати на це до 10%, Франція – 5 – 7%, Нідерланди і Чехія – 2,2%, Словаччина – 3%, Литва – не більше 5%, від загальної суми виплаченої заробітної плати державних службовців). Водночас у структурі видатків органів державного управління та органів місцевого самоврядування необхідно запровадити окремі (окремий) коди (код) бюджетних призначень на перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів, а не “ховати” ці кошти під іншими бюджетними призначеннями (наприклад, КЕК 1120 – дослідження і розробки, державні програми).

На сьогодні ще не визначено чітку систему розрахунків за надані освітні послуги (кошти перераховуються невчасно та із запізненням) – для покращення цього необхідно затвердити на державному рівні (постановою Кабінету Міністрів України) чітку та прозору схему розрахунків за надані освітні послуги.

Запровадження такого цільового фінансування (на рівні наближеному до європейських стандартів) системи перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів буде сприяти зростанню ефективності цієї системи загалом, а саме підвищенню професійності управлінців/посадовців, що і є головною метою національної державної служби та органів місцевого самоврядування.

Для вирішення вищезначених конфліктів груп інтересів необхідно провести розробку необхідних видів аналітичних документів із публічної політики, створити умови для участі у цьому процесі всіх зацікавлених сторін.

Якщо для вирішення певних проблем, наприклад затвердження переліку стандартів типів (видів) адміністративних послуг, достатньо лише аналітичних документів органів місцевої влади (документів корпоративного аналітичного типу), то вже решта проблем вимагає вироблення аналітичних документів органів влади для зовнішнього використання [14], таких як “зелена” та “біла книги” (Green Paper, White Paper), а також окремих заяв щодо державної політики (Policy Statement).

Позитивним прикладом таких дій є запровадження процесів реформування Національної академії державного управління при Президенті України та модернізації професійної підготовки державних службовців в Україні, започаткованих Указом Президента України “Про деякі питання Національної академії державного управління при Президенті України” [15].

Для запровадження в практику публічної політики нових підходів до розробки методик прийняття управлінських рішень та їх реалізації, підготовки проектів

(макетів, ескізів) шаблонів адміністративних (публічних) послуг населенню необхідно створювати тимчасові творчі групи (колективи) із числа викладачів НАДУ, Інститутів та адміністрації структурних підрозділів місцевих урядів. Обов'язковою повинна бути організація реального (а не формального) стажування викладачів НАДУ, Інститутів, Центрів, усіх решти освітніх закладів у структурних підрозділах центральних органів виконавчої влади та місцевих урядів, що дасть змогу виявити конкретні освітні потреби органу влади та оцінити рівень їх забезпечення.

Література

1. Публічна політика: Навчальний посібник / В. Т. Нанівська, В. А. Нікітін.– К.: Видавництво НАДУ, 2007. – 52 с.
2. Там само. – 52 с.
3. Серант А. Й. Зв'язки з громадськістю в системі місцевих органів влади (державно-управлінський аспект): Дисертація канд. наук з держуправління: 25.00.01. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. – 165 с.
4. PR в органах державної влади та місцевого самоврядування: Монографія / За заг. ред. В. М. Бобика, С. В. Куніцина. – Київ; Сімферополь: МАУП, 2003. – 240 с.
5. Мотренко Т. В. Про підсумки діяльності Голодержслужби у 2006 році та основні пріоритети розвитку системи державної служби у 2007 році: Матеріали розширеного засідання Колегії Головного управління державної служби України (31 травня 2007 р. Голодержслужба, м. Київ). – К., 2007. – С. 56.
6. Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України: У 3 т. / За заг. ред. акад. НАН України В. М. Гейця, акад. НАН України В. П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б. Є. Квасюка. – К.: Фенікс, 2007. – 542 с.
7. Мотренко Т. В. Про підсумки діяльності Голодержслужби у 2006 році та основні пріоритети розвитку системи державної служби у 2007 році... – С. 56.
8. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України №614 від 11.05.2006 р. // www.rada.gov.ua.
9. Інтерактивні методи навчання: Навчальний посібник / За заг. ред. П. Шевчука і П. Ферниха. – Щецін: Видавництво “WSAP”, 2005. – 170 с.
10. Карпук В. І., Шевчук П. І., Чемерис А. О. Дистанційні методи навчання. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 72 с.
11. Болонський процес: головні принципи входження в європейський простір вищої освіти / Упор. В. С. Журавський, М. З. Згуровський. – К.: ІОД “Видавництво “Політехніка”, 2003. – 200 с.
12. Болонський процес: Документи / Уклад.: З. І. Тимошенко, А. М. Греков, Ю. А. Гапон. – К.: Видавництво Європейського університету, 2004. – 169 с.
13. Виступ президента НАДУ В. Т. Нанівської на розширеному засіданні Колегії Головного управління державної служби України: Матеріали розширеного засідання Колегії Головного управління державної служби України / Голодержслужба (31 травня 2007 р., м. Київ). – К., 2007. – С. 66.
14. Публічна політика... – 52 с.
15. Про деякі питання Національної академії державного управління при Президентові України: Указ Президента України №474 від 02.06.2006 р. // www.rada.gov.ua.

**P. Shevchuk,
Ya. Makukh**

**INTEREST GROUPS INFLUENCE ON THE SYSTEM OF PROFESSIONAL
EDUCATION OF PUBLIC SERVANTS**

Interest groups influence on the system of professional education of public and municipal servants is shown and the ways of problem solving modernization are analysed.

Key words: interest groups, public policy, administrative services, templates of political decision, analytical documents, white book, green book.