

УДК 35.075

І. Козак

## СУЧАСНА ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Обґрунтовано необхідність та зміст реформування системи освіти публічних службовців для підвищення рівня їх компетентності, повноцінного виконання своїх функцій і завдань та забезпечення подальшої демократизації суспільного життя як необхідної передумови становлення громадянського суспільства.

**Ключові слова:** публічне управління, публічний службовець, професійне навчання, професіоналізація, освіта.

Основною ідеєю адміністративної реформи в Україні є радикальна зміна системи державного управління всіма сферами суспільного життя, яка стане близькою до потреб і запитів людей із головним пріоритетом діяльності – служіння народові та національним інтересам.

Ефективність діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування значною мірою визначається компетенцією його суб'єктів – державних службовців, які наділені державно-владними повноваженнями, чи посадових осіб органів місцевого самоврядування, які наділені посадовими повноваженнями щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Реалізація завдань і функцій публічними службовцями вимагає від них високої компетенції у сфері публічного управління. Проте програми професійного навчання публічних службовців для зайняття первинних посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування для одержання кваліфікації молодшого спеціаліста, бакалавра чи спеціаліста на базі неповної, повної середньої чи середньоспеціальної освіти в Україні відсутні.

Запровадження професійної підготовки бакалаврів у галузі знань “Державне управління” за напрямом “Публічне управління” має стати базовою вищою освітою у системі публічної служби, яка дасть змогу її випускникам займати посади середньої та нижчої управлінської ланки і продовжувати навчання у магістратурі.

Започаткування освітніх програм для підготовки фахівців з публічного управління у галузі знань “Державне управління” є однією з умов існування трьохступеневої освіти, що запроваджується в Україні в умовах Болонського процесу, адже в Україні готують магістрів та науковців (кандидатів та докторів наук) у цій галузі, а професійна середньоспеціальна та вища освіта відсутня.

Проблеми управління системою освіти розглядають у своїх працях С. Андрейчук, Т. Безверхнюк, В. Луговий, А. Пойченко, С. Поступна, Т. Сивак, С. Шевченко та інші [1 – 5]. Питання модернізації підготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів висвітлюють В. Загорський, А. Ліпенцев, Н. Мазницька, Я. Макух, Н. Нижник, В. Олуйко та В. Яцюк, І. Розпуненко, П. Шевчук та інші вчені [6 – 11]. Удосконаленню кадрової політики і формуванню кадрового резерву присвячені праці С. Гайдученко, О. Губи, М. Дячишин, І. Мельник, О. Ласійчук, З. Полони [12 – 17]. Основні критерії оцінки державних службовців цікавлять Н. Горькову та В. Сороко [18, 19]. Різні аспекти навчання

публічних службовців висвітлюють В. Вікторів, В. Карпук, С. Краснопорова, Є. Матвійшин, В. Філіповський, І. Шпекторенко та інші науковці [20 – 25].

Незважаючи на значний інтерес науковців до проблем навчання публічних службовців, підвищення рівня їх кваліфікації, удосконалення системи освіти і кадрової політики в органах державного управління та місцевого самоврядування, сучасні дослідження не стосуються запровадження професійного навчання публічних службовців на рівні надання освітніх послуг для здобуття кваліфікації молодшого спеціаліста, бакалавра чи спеціаліста. У науковій літературі не обґрунтовується зміст навчальних програм для підготовки бакалаврів у галузі знань “Державне управління” за напрямом “Публічне управління”, що і стало предметом статті.

Метою статті є обґрунтування необхідності та змісту реформування системи освіти публічних службовців для підвищення рівня їх компетентності у повноцінному виконанні своїх функцій і завдань та забезпеченні подальшої демократизації суспільного життя як необхідної передумови становлення громадянського суспільства.

Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- оцінити існуючий стан професійної підготовки публічних службовців;
- вивчити проблеми професіоналізації в органах державного управління та місцевого самоврядування;
- окреслити зміст навчальних програм із професійного навчання публічних службовців.

Діяльність місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування має бути спрямована і організовується в інтересах і заради забезпечення добробуту громадян з метою служіння народowi.

Якщо державне управління характеризує діяльність органів державної влади щодо реалізації владних повноважень держави, місцеве самоврядування – це право та реальна здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, то публічне управління – діяльність значно ширша, яка охоплює функції як державного управління, так і місцевого самоврядування.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови прикметник “публічний” охарактеризовано як такий, що відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний [26]. Отже, публічне управління можна визначити як діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування щодо реалізації як владних повноважень держави, так і вирішення проблем територіальних громад у межах чинного законодавства, а публічний службовець – це як особа, яка здійснює таку діяльність.

Відповідно до законодавства України, службою в органах місцевого самоврядування визначається професійна, на постійній основі діяльність, спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, що насамперед вказує на професійний рівень осіб, зайнятих в органах місцевого самоврядування, а державною службою – професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави, що однозначно підтверджує необхідність професійної підготовки державних службовців [27, 28]. Отже, реалізація повноважень публічних службовців вимагає від них професійної підготовки, спеціальних знань і практичних навиків, значної компетенції у сфері публічного управління.

Зміна функцій і завдань публічних службовців а умовах адміністративної реформи вимагає від них нових знань, вищої компетенції, здатності до виконання функціональних обов'язків у різних економічних, політичних чи соціальних умовах. Повною мірою реалізувати свої повноваження публічні службовці можуть лише за наявності професійних знань та практичних навиків у цій сфері, а забезпечення дієвої реалізації завдань і функцій органами державного управління та місцевого самоврядування неможливе без професіоналізації їх персоналу.

Компетенція публічних службовців формується за рахунок знань, зокрема отриманих у навчальних закладах, практичного досвіду, вміння поповнювати свої знання, бажання виконувати свої обов'язки якісно тощо.

Оскільки переважна більшість публічних послуг для їх споживачів надаються саме на рівнях місцевих органів влади, робота таких публічних службовців має бути спрямована на задоволення потреб і запитів населення, побудована на основі прозорих процесів прийняття рішень, спрощення дозвільно-погоджувальних процедур, забезпечення європейського рівня надання публічних послуг, на засадах запровадження у практику діяльності принципів демократичного врядування.

Отже, підвищення рівня професіоналізації діяльності публічних службовців особливо актуальне для тих, хто працює на посадах саме місцевих органів державного управління та місцевого самоврядування.

Для підготовки фахівців на зайняття та заміщення посад, віднесених до вищих категорій посад державних службовців, у вищих навчальних закладах України запроваджено магістерську програму за освітнім напрямом “Державне управління” на базі будь-якої вищої освіти та, переважно, із практичним досвідом роботи в органах державного управління чи місцевого самоврядування.

Професійна підготовка молодших спеціалістів, бакалаврів та спеціалістів для роботи на посадах публічних службовців в Україні практично відсутня. Такі посади займають особи з різною освітою та різних спеціальностей. Згідно з Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців вимогою для зайняття посад провідного спеціаліста, спеціалістів 1 та 2 категорій, спеціаліста є базова вища освіта (освітньо-кваліфікаційний рівень – молодший спеціаліст, бакалавр), а у всіх інших випадках однією з вимог є повна вища освіта – спеціаліст або магістр за спеціальностями, професійно орієнтованими для державної служби з додатковим підвищенням кваліфікації за професійними програмами. Для керівників, головних, провідних спеціалістів обов'язкова повна вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра.

Окрім того, фахівці, що належать до 7 категорії посад у системі державної служби, не мають права на вступ у магістратуру за освітнім напрямом “Державне управління”, а таких публічних службовців на Україні налічується майже 123 тис. осіб і всі вони потребують спеціальної професійної підготовки для дієвого виконання покладених на них обов'язків і завдань. Тому потреба у державних службовцях найнижчих категорій і рангів та посадових особах органів місцевого самоврядування із професійною середньо-спеціальною та вищою освітою є очевидною.

Необхідність запровадження професійного навчання публічних службовців обумовлена як новими потребами суспільства у підготовці фахівців, здатних здійснювати управління у сфері публічного управління, так і реалізації трьохступеневої освітньої системи, що передбачена Болонським процесом: бакалавр – магістр – доктор.

За даним Головдержслужби із загального числа державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, чисельність яких у 2008 р. становила відповідно 290,8 тис. та 100,6 тис. осіб, за останні 12 років у вищих навчальних закладах України підготовлено майже 14 тис. фахових спеціалістів.

На кінець 2008 р. 18% державних службовців України мали неповну/базову вищу освіту, 2,2% – здобули вищу освіту в звітному році. Із 6208 осіб, що здобули вищу освіту за аналізований період, лише четверта частина (1484 особи) навчалися за напрямом “Державне управління”.

Ще гірша ситуація із посадовими особами місцевого самоврядування: повну вищу освіту мають лише 66,2%. Це число значно коливається за регіонами. Так, найнижча частка посадових осіб місцевого самоврядування, які мають повну вищу освіту, простежується у Житомирській (53,3%), Київській (54,4%), Вінницькій (57,2%), Тернопільській (57,6%), Чернігівській (57,9%) областях, найвища – у Києві (89,2%), Севастополі (87,7%) та Автономній республіці Крим (78,8%). Серед тих, хто здобув вищу освіту у 2008 р., а їх в Україні є 1150 осіб, лише 37% отримали рівень магістра за напрямом “Державне управління”. Цей факт є свідченням того, що рівень освіченості публічних управлінців, особливо посадових осіб місцевого самоврядування, має бути на рівень вищим, а публічні службовці, які ще не мають вищої освіти, не можуть отримувати спеціальної освіти, яка б відповідала рівню займаних ними посад.

Враховуючи специфіку організації роботи в органах державного управління та місцевого самоврядування, випускникам вищих навчальних закладів, які навчалися за освітніми напрямками “Публічне управління”, мають бути притаманні такі особисті характеристики, як принциповість, рішучість і вимогливість у дотриманні чинного законодавства, ініціативність, особиста ввічливість, тактовність та витримка, відповідальність.

Публічний службовець повинен мати знання і навички щодо виконання чітко регламентованих функцій, відповідно до чинного законодавства, процедур, чітких кваліфікаційних характеристик. Випускники таких спеціальностей мають бути здатні забезпечити європейський рівень надання публічних послуг. Базова вища освіта має забезпечити формування стійких переконань у майбутніх публічних службовців щодо верховенства права, цінностей прав і свобод людини та їх суворого дотримання, демократичної практики реалізації державного управління і місцевого самоврядування.

Протягом навчання студенти повинні оволодіти як організаційною, функціональною, інтелектуальною, так і основами політичної, юридичної, економічної компетентності, вивчити діловодство та комп’ютерні технології.

Отже, нормативними дисциплінами, які необхідно передбачити для обов’язкового вивчення при підготовці бакалаврів у галузі знань “Державне управління” за напрямом “Публічне управління”, на нашу думку, мають бути: з циклу гуманітарної підготовки – філософія, логіка, релігієзнавство, етика й естетика, культурологія, основи психології та педагогіки, політологія, соціологія, українська та іноземна мови професійного спілкування, правознавство, фізичне виховання, безпека життєдіяльності та історія України; з циклу природничо-наукової та загальноосвітньої підготовки – вища математика, математичне програмування, теорія ймовірностей і математична статистика, дослідження операцій, економетрія, основи економічної теорії, макро- та мікроекономіка, статистика, теорія економічного аналізу, інформатика та комп’ютерна техніка, системи технологій та

основи екології; з циклу професійно-орієнтованої підготовки – теорія та історія державного управління, основи місцевого самоврядування, загальна теорія публічної служби, організація діяльності публічного службовця, правове забезпечення публічного управління, аудит адміністративної діяльності, зв'язки з громадськістю, основи менеджменту, трудове право та основи охорони праці. Окрім того, на вибір вищих навчальних закладів та студентів можна винести і інші дисципліни, які стосуються професійного навчання публічних службовців. Серед них: основи системного підходу, дослідницькі та інноваційні процеси в державній службі, соціальна і гуманітарна політика, психологія управління, організаційна поведінка, адміністративні послуги, право та інституціональна система ЄС, конфліктологія, підготовка і презентація управлінських рішень тощо.

Процес навчання публічних службовців має бути зорієнтований на одержання знань і навиків щодо виконання аналітичної, інформаційної, соціальної, правозахисної, організаційної та управлінської видів діяльності.

### **Висновки**

Запровадження професійного навчання публічних службовців сприятиме вирішенню проблеми адміністративної реформи та адаптуванню освітніх програм навчальних закладів України до стандартів і вимог Болонського процесу, створить необхідні і достатні умови для швидкої професіоналізації працівників владних інститутів та дозволить виконати умови вступу до Європейського Союзу за критеріями, що застосовуються в адміністративному просторі Європи.

Одержані знання та вміння публічних службовців протягом їх навчання на професійних програмах з напрямку “Публічне управління” дадуть змогу їм реалізовувати стратегічні цілі органів, у яких вони працюють, зорієнтувати їх діяльність на результат, підвищувати ефективність, дієвість і прозорість публічного управління в Україні.

### **Література**

1. Андрейчук С. Управління системою освіти в зарубіжних країнах / С. К. Андрейчук // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 8 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — С. 225—232.
2. Пойченко А. Стратегія впровадження системи управління якістю у вищому навчальному закладі / А. Пойченко, Т. Безверхнюк, Т. Сивак // Вісник Національної академії державного управління [Текст]. — 2006. — № 3. — С. 195—201.
3. Луговий В. І. Управління освітою [Текст] : навч. посіб. / В. І. Луговий. — К. : Вид-во УАДУ, 1997. — 302 с.
4. Поступна О. Досвід державного управління систем освіти європейських держав / О. В. Поступна // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 14/15 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 126—132.
5. Шевченко С. Акредитація вищих навчальних закладів як основний інструмент розвитку державно-громадського механізму управління якістю вищої освіти / С. О. Шевченко // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 14/15 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 339—348.
6. Загорський В. С. Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців в Україні на сучасному етапі / В. С. Загорський,

П. І. Шевчук // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 12 / за заг. ред. П. І. Шевчука. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. — С. 526—533.

7. Загорський В. Модернізація підготовки управлінців: концептуальні та стратегічні аспекти / В. С. Загорський, А. В. Ліпенцев // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 14/15 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 13—22.

8. Мазницька Н. Організація підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців / Н. В. Мазницька // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 5 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. — С. 222—228.

9. Шевчук П. Вплив груп інтересів на систему професійного навчання державних службовців / П. І. Шевчук, Я. Д. Макух // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 13 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. — С. 452—460.

10. Нижник Н. Державний службовець в Україні: удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект) [Текст] / Нижник Н. Р., Олуйко В. М., Яцюк В. А. — Львів : Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2003. — 300 с.

11. Проблеми ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів [Текст] : кол. моногр. / І. В. Розпутенко [та ін.]. — К. : К.І.С., 2003. — 224 с.

12. Гайдученко С. Основні напрямки удосконалення діяльності кадрових служб державних органів / С. О. Гайдученко // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 16/17 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 30—34.

13. Губа О. Удосконалення кадрової політики в системі державної служби України / О. П. Губа // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 5 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. — С. 191—199.

14. Дячишин М. Формування кадрового резерву державної служби: стан та перспективи / М. Д. Дячишин // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. — С. 287—294.

15. Мельник І. Формування персоналу органів державної влади – неодмінна умова підвищення ефективності державної служби / І. М. Мельник // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 16/17 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 442—449.

16. Ласійчук О. Досвід формування державної кадрової політики в зарубіжних країнах / О. М. Ласійчук // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 13 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. — С. 156—162.

17. Полюга З. Державне управління: проектування посад та формування резерву кадрів / З. М. Полюга // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. — С. 221—228.

18. Горькова Н. Формування якостей ідеального державного управління / Н. Г. Горькова // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 13 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. — С. 325—331.

19. Сороко В. Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців / Сороко В. М. // Вісник державної служби України [Текст]. — 2003. — № 1. — С. 65—75.

20. Вікторов В. Самоосвіта державних службовців у навчанні за професійною програмою підвищення кваліфікації [Текст] : навч. посіб. / В. Г. Вікторов, І. В. Шпекторенко. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. — 38 с.

21. Карпук В. Особливості дистанційного навчання державних службовців / В. І. Карпук // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 13 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. — С. 445—451.

22. Краснопорова С. Суть, зміст, форми і методи забезпечення процесу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування / С. В. Краснопорова // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 14/15 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 476—482.

23. Матвіїшин Є. Визначення кількісних показників для оцінки ефективності модернізації системи навчання публічних службовців / Є. Г. Матвіїшин // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 14/15 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 300—309.

24. Філіповський В. Проблеми наближення професійного навчання державних службовців до стандартів Європейського Союзу / В. М. Філіповський // Вісник державної служби України [Текст]. — 2004. — № 2. — С. 56—60.

25. Шпекторенко І. Модель управління професійною мобільністю державного службовця: постановка питання / І. В. Шпекторенко // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 14/15 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 451—458.

26. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К. : [б. в.] ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2002. — С. 1003.

27. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України № 2493-III від 07.06.2001 р. // Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

28. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 3723-XII від 16.12.1993 р. // Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

## **I. Kozak**

### **CONTEMPORARY PROFESSIONAL TRAINING OF PUBLIC SERVANTS**

**The necessity and content of public servants educational system reformation in order to raise their competence level, to fulfil their functions and tasks and to ensure further democratization of social life as the necessary precondition of civil society formation are grounded.**

**Key words:** public administration, public servant, professional study, profesionalization, education.