



МЕЛЬНИКОВ

Олександр

Федорович,

д. держ. упр., проф.,
професор кафедри
інформатизації держав-
ного управління Харків-
ського регіонального
інституту державного
управління Національної
академії державного
управління при Прези-
дентові України,
м. Харків.

Анотація: у статті
аналізуються проблеми
професійної підготовки
державних службовців,
викриваються вади
цього процесу та визна-
чаються перспективні
напрями вирішення
означених проблем.

Ключові слова:

державне управління,
державний службовець,
професійне навчання
державних службовців,
кадрове забезпечення
державної служби.

УДК 35. 071.6.

Олександр МЕЛЬНИКОВ

ПРОБЛЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Постановка проблеми. Нові системні проєкції, що фактично ви-
значають нове зовнішнє середовище діяльності апарату держави,
визначають і необхідність системного підходу при аналізі складних
соціальних явищ, у тому числі і для організації професійної підго-
товки державних службовців.

Такий підхід, зокрема, обумовлює необхідність з'ясування осно-
вних проблем функціонування чинної системи професійного на-
вчання державних службовців в Україні, серед яких треба виділити:

- незначну роль кадрових служб органів влади у процесі форму-
вання навчальних програм і планів курсів підвищення кваліфікації,
неготовності їх працівників до виконання якісно нових функцій та
завдань;

- невирішеність проблеми із замовниками на професійну підго-
товку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців у сфері
державного управління;

- недосконалий розподіл функцій щодо організації професійно-
го навчання між Головним управлінням державної служби України
(Головдержслужба України), місцевими органами влади та Націо-
нальною академією державного управління при Президентові Укра-
їни (НАДУ);

- недосконалість Державного стандарту професійної підготовки
державних службовців;

- відсутність нормативно визначеної системи моніторингу ви-
вчення потреб державних службовців у професійному навчанні та
моніторингу потреб органів влади у кваліфікованих працівниках;

- низький рівень поширення нових форм та методів підготовки,
перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Вочевидь, розуміння системності як певним чином організова-
ної структурно-функціональної цілісності, що дає збільшення нової
якості, не властивої її елементам, можливе лише через розуміння
ознак і принципів її організації.

Системоутворюючим фактором у педагогічній діяльності з про-
фесійного навчання державних службовців є мета навчання. Чітке
її формування багато в чому визначає вибір змісту та методики на-
вчальних занять.

Так, загальною метою системи підготовки, перепідготовки й під-
вищення кваліфікації є забезпечення високого професіоналізму дер-
жавних службовців, що обумовлює динамічний розвиток апарата
державних органів, здатного ефективно здійснювати свої задачі й
функції.

Виходячи із загальної мети навчання, формуються зміст навчаль-
ної дисципліни та конкретного навчального заняття, локальні цілі та
завдання. При цьому, урахування вікових особливостей, рівень під-
готовки слухачів, навчальні методи, що застосовуються та засоби
навчання.

Коригування цілей можуть відбуватися ще на етапі їхнього фор-
мування, коли з урахуванням обставин, що реально складаються,
вони уточнюються, конкретизуються й збагачуються.

Згідно з Програмою кадрового забезпечення державної служби, нормативними документами Кабінету Міністрів України система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців базується на освітньо-професійних програмах підготовки та перепідготовки, а також на професійних програмах підвищення кваліфікації державних службовців як першій складовій системи. Вони мають забезпечувати навчання персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до державних стандартів, що базуються на вимогах суто нового покоління професійно-кваліфікаційних характеристик посад службовців.

Другою складовою системи є мережа закладів професійного навчання службовців, яка сформована із застосуванням механізмів ліцензування та акредитації в освітній галузі “державне управління”. Фінансування освітньої діяльності зазначених закладів у сфері навчання державних службовців здійснюється з державного та місцевих бюджетів.

Третьою складовою системи є органи державної влади, що здійснюють управління системою навчання державних службовців.

Але аналіз наявної ситуації, що склалася в галузі професійної підготовки державних службовців і посадовців місцевого самоврядування не дає підстав вважати, що, на теперішній час, в Україні існує (чи, принаймні ефективно діє) саме система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Щодо першої складової систем. Про яку системність, наприклад, можна казати, якщо розробка та впровадження в Академії магістерських освітньо-професійних програм з “публічного адміністрування”, “управління суспільним розвитком” та багатьох інших (на сьогодні існує десять різних спеціальностей) ніяким чином не корелювалася з давно існуювальною магістерською освітньо-професійною програмою з “державного управління”.

Тут треба згадати ще існуючу магістерську освітньо-професійну програму з “державної служби”, що має навіть інший термін навчання. Безумовно, треба постійно оновлювати та удосконалювати початково-методичне забезпечення, але треба чітко розуміти, для чого це робиться, чим це відрізняється від того, що є, і якщо це щось нове – на кого це розраховано?

Дійшло до того, що, у свій час (квітень 2007 р.), на весняній школі в НАДУ після представлення чергового варіанту магістерської освітньо-професійної програми з “публічного адміністрування” фахівцям було запропоновано визначити перелік знань, вмінь та навичок, які ця програма має забезпечувати. На нашу думку, порядок дій безумовно повинен бути протилежним.

Для забезпечення професійної підготовки апарату органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до державних стандартів, що базуються на вимогах суто нового покоління професійно-кваліфікаційних характеристик посад службовців, треба вдосконалити перелік спеціальностей, спеціалізацій та освітньо-кваліфікаційних рівнів освітньої галузі “Державне управління”.

На нашу думку, таке унормування може бути наступним:

- спеціальність “Державне управління” (public administration), освітньо-кваліфікаційний рівень “Магістр”. Ця спеціальність і рівень відповідають поняттю “Аналітичний магістр” та передбачають підготовку фахівців для роботи на певних вищих керівних посадах (I-III категорій) державної служби;

- спеціальність “Державна служба” (public service), освітньо-кваліфікаційні рівні “Магістр” і “Бакалавр”. Ця спеціальність і рівень “Магістр” відповідають поняттю “Практичний магістр” та передбачають підготовку фахівців для роботи на інших керівних посадах (IV-VI категорій) державної служби, а рівень “Бакалавр” – для роботи на посадах виконавців (V-VII категорій) державної служби. Зазначимо, що зараз для працевлаштування держслужбовця на посаду VII категорії ми готуємо “магістра” в освітньому напрямку “державне управління”. Це повна нісенітниця;

– усі інші існуючі спеціальності слід переоформити як спеціалізації вищенаведених спеціальностей.

Зауважимо при цьому, що розподіл спеціальностей та освітньо-кваліфікаційних рівнів доцільніше було б провести не за категоріями посад, а саме за посадами державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, але це потребує більш ретельного підходу.

Аналогічна ситуація склалася й в підвищення кваліфікації. У свій час, розробка професійної програми “Абетка державного службовця”, що сьогодні опановується в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів Академії ніяк не корелювалася з наявними професійними програмами підвищення кваліфікації “Вступ до фаху” (для вперше прийнятих на державну службу), які щорічно актуалізується та погоджується з замовниками та вже понад десять років опановуються слухачами регіональних Інститутів Академії. Усе це стосується більшості начальничко-методичного забезпечення, що використовується в НАДУ, її регіональних Інститутах та в Обласних центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації (ОЦППК).

Взагалі підвищення кваліфікації за професійною програмою “Вступ до фаху” для успішного державного службовця повинно проводитися лише один раз – впродовж першого року його роботи (і то, якщо він не підвищував кваліфікацію за цією програмою як резервіст або не має освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр державного управління»), а надалі він повинен підвищувати кваліфікацію за іншими формами. Повторне навчання за такою програмою можливе лише за результатами чергової атестації (тобто, якщо він “...відповідає за умови...”), а не перед черговою атестацією (а саме так передбачено чинними документами), що не має ніякого сенсу.

До вад цієї складової можна віднести також задекларовану в деяких нормативних документах, але так і не втілену на практиці, функціональну спеціалізацію “державне управління” (“державна служба”).

Підкреслимо також, що нормативні частини відповідних освітньо-професійних і професійних програм мають статус галузевої складової Державного стандарту освіти і тому повинні якимось чином легітимізуватися (певної процедури легітимізації на теперішній час не існує) і бути обов’язковими для всіх навчальних закладів системи.

Тепер щодо другої складової системи. НАДУ при Президентові України віднесена до системи органів виконавчої влади та є провідним навчальним закладом загальнодержавної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Але цьому не відповідає як сама діюча структура НАДУ, так і наявні відносини між НАДУ та іншими навчальними закладами системи (регіональні інститути НАДУ, ОЦППК, галузеві інститути підвищення кваліфікації). Структура НАДУ повинна мати певні ознаки системності. На жаль, останні нормативні документи стосовно Академії, як правило, визначали лише статус керівників Академії (то ректор, то президент), що ніяк не впливало на якість роботи Академії. (До речі, попередні керівники Академії пан Приходько та пані Нанівська жодного разу не були в Харківському регіональному інституті. На відміну від цього, колишній ректор Академії Луговий Володимир Ілларіонович за час своєї каденції щорічно бував, принаймні, у нашому Інституті і ми відчували його вплив як ректора саме нашої Академії).

На нашу думку, Президент Академії має бути президентом не київського, а дійсно всеукраїнського навчального закладу. Тобто, Академія повинна мати у своїй структурі Київський – центральний та інші – регіональні навчальні інститути (очолювані ректорами), науково-дослідні інститути (очолювані директорами) та інші підрозділи. Це дозволить уникнути кількісних обмежень на слухачів та студентів, створити єдиний навчально-методичний простір і забезпечити координацію навчально-практичної діяльності всіх елементів системи.

Через свої структурні підрозділи Академія повинна мати навчально-методичний вплив на всі навчальні заклади системи: на галузеві інститути підвищення кваліфіка-

ції – через ІПККК, на ОЦППК та інші навчальні заклади системи – через регіональні Інститути.

Але всі вищенаведені вади системи є похідною від проблем, пов’язаних з її третьою складовою, тобто з органами державної влади, що здійснюють управління системою навчання державних службовців.

Слід чітко уявляти цільову спрямованість, зміст і характерні риси єдиної загальнодержавної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Вона повинна виступати як єдина загальнонаціональна система освітньої діяльності з єдиною (у певних структурах) мережею навчальних закладів, визначених у встановленому порядку, зі своєю системою управління.

Розвиток загальнонаціональної системи професійного навчання державних службовців повинен йти у напрямі зміцнення керованості діяльності системи, взаємозв’язку та координованості дій усіх навчальних закладів, що здійснюють освітню діяльність у сфері державної служби, з урахуванням відомчих видів (в рамках гілок влади та структур їх органів) та рівнів.

Тому сучасний стан, коли організацію професійного навчання посадовців певних категорій посад віднесено до компетенції однієї інституції, а інших категорій – до другої, не є доречним. На нашу думку, до компетенції Голодержслужби та її територіальних підрозділів треба віднести організацію щорічних ретельних моніторингів наявного кадрового забезпечення та кадрового резерву певних посад усіх (як центральних, так і місцевих) органів державної влади. Після аналізу результатів, підведення підсумків та з’ясування потреб у професійній підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації посадовців ця інформація повинна надаватися іншим організаціям – державним замовникам професійного навчання посадовців.

При цьому єдиним державним замовником на професійну підготовку державних службовців та посадовців місцевого самоврядування, що здійснює НАДУ та її регіональні інститути, має бути, наприклад, Адміністрація Президента України (можливо – Державне управління справами), яка, знову ж таки, на підставі щорічної інформації Голодержслужби про підсумки моніторингу наявного кадрового забезпечення, кадрового резерву відповідних посад органів державної влади з’ясовує потреби у професійному навчанні посадовців і розробляє відповідне державне замовлення.

Аналогічно державними замовниками професійного навчання посадовців можуть бути: міністерства – для відповідних галузевих інститутів підвищення кваліфікації, облдержадміністрації та облради – для відповідних ОЦППК.

При цьому організація та проведення професійного навчання посадовців всіх категорій повинна бути віднесена до компетенції саме навчальних закладів системи, провідним закладом якої є НАДУ.

Такий підхід систематизує й механізм фінансування (формування відповідних бюджетних запитів). При цьому треба лише передбачати відшкодування витрат, пов’язаних з відрядженням на професійне навчання (підвищення кваліфікації) в “... єдиних кошторисах доходів і видатків органів державної влади та органів місцевого самоврядування в межах асигнувань, визначених відповідно державними і місцевими бюджетами на заходи з післядипломної освіти...”. Наявний стан, коли фінансування одного й того ж начального заходу здійснюється з двох різних бюджетів або частин бюджету (наприклад, безпосередньо навчальний захід – з одного бюджету (або частини бюджету), а витрати на відрядження на цей же навчальний захід – з іншого) не є правильним.

На жаль, у свій час ні Програма модернізації..., ні дорожня карта... не вирішили жодної з вищенаведених проблем, а деякі ще й посилили їх (наприклад, неузгодженість у фінансуванні різними замовниками магістерської підготовки посадовців певних категорій посад). На нашу думку, це пов’язано з тим, що треба розуміти: будь-яка потреба, в тому числі й в модернізації чогось, – це розбіжність між наявним і бажаним станами цього «чогось». Тому при модернізації треба досконально знати

наявний стан і чітко розуміти бажаний стан відносно цього «чогось». На жаль, цих знань і розумінь бракує багатьом провідникам реформування системи.

У свій час, згідно Указу Президента України від 23 липня 2010 року № 783/2010 «Про розроблення проекту концепції реформування Національної академії державного управління при Президенті України» було створено робочу групу з розробки проекту концепції реформування Академії. На жаль, ні наш Інститут, ні, взагалі, Харківський регіон, де працює кожен п'ятий доктор наук з державного управління України, у цій групі чомусь не були представлені. Чим завершилася діяльність цієї робочої групи невідомо. І у сьогоднішній день, коли згідно Указу Президента України від 27 квітня 2011 року № 504/2011 розробляється для внесення на розгляд Президенту України проект указу Президента України щодо реформування Національної академії державного управління при Президенті України наші фахівці відсторонені від цього процесу.

Треба підкреслити, що розвиток загальнонаціональної системи професійного навчання державних службовців повинен йти шляхом впровадження системності в професійно-освітній процес на базі реалізації єдиної державної кадрової політики у сфері державної служби через визначення моделі державного службовця, структури та змісту його професійної діяльності, професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, цілей, пріоритетів і принципів професійного навчання, введення єдиних державних стандартів професійної підготовки і критеріїв оцінки їх досягнення з урахуванням різноманітності термінів, форм і методів навчання. Саме це має надати системі професійного навчання сутнісні визначеність, цілісність, забезпечить неперервність і послідовність навчального процесу.