

УДК 35.088.6

І.І. ХОЖИЛО

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ІНСТИТУЦІЙНОЇ БАЗИ

Хожило Ірина Іванівна – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування

У статті досліджується діяльність інституцій, до відання яких належать питання державного управління системою професійного навчання державних службовців в Україні. Подано їх характеристику та аналіз функціональних повноважень.

Ключові слова: інституції державного управління, система професійного навчання, державні службовці.

В статье исследуется деятельность институций государственного управления системой профессионального обучения государственных служащих в Украине. Представлена их характеристика и анализ функциональных полномочий.

Ключевые слова: институции государственного управления, система профессионального обучения, государственные служащие.

Subjects of public management public servants professional education system activity in Ukraine is analyzed. Structural characteristic and subjects' functional authorities on all management levels analyze are produced.

Key words: subjects of public management, professional education system, public servants

© І.І. Хожило, 2012

Постановка проблеми. Одним із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України та успішної реалізації завдань Програми економічних реформ України на 2012-2014 роки є якісне вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Указом Президента України від 12 березня 2012 року № 187/2012 «Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» визначено низку пріоритетних завдань щодо реформування державної служби, одним з яких є завдання з організаційного забезпечення створення професійної та ефективної державної служби [1]. У цьому зв'язку постає необхідність більш детального розгляду діяльності суб'єктів державного управління системою професійного навчання державних службовців в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Розгляду теоретичних аспектів підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів присвячено праці вітчизняних дослідників М.Білінської, Ю.Кальниша, В.Лугового, Н.Липовської, О.Оболенського, О.Поважного, І.Розпутенка, А. Ачинського, С.Серьогіна; організації навчального процесу, методичним аспектам навчання – С.Клімової, Т.Кошової, Н.Синициної, І.Шпекторенка, С. Хаджирадєвої; регіональним та галузевим аспектам дослідження проблем післядипломної освіти службовців, у тому числі з урахуванням зарубіжного досвіду присвятили свої наукові праці Б.Адамов, М.Нинюк, В.Чмига та інші відомі українські вчені. Проте, незважаючи на значний науковий доробок за цією темою, проблема розвитку та вдосконалення державного управління системою професійного навчання державних служ-

бовців залишається й сьогодні доволі актуальною і потребує здійснення подальших наукових досліджень.

Мета дослідження полягає у розгляді діяльності інституцій державного управління системою професійного навчання державних службовців в Україні, наданні їх характеристики та функціональних повноважень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Становлення єдиної загальнонаціональної державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в нашій країні пройшло тривалий шлях формування, удосконалення та розвитку [2].

Розбудова державного управління системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування набула системного характеру після затвердження Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. №1035 Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних установ, підприємств і організацій.

Цим кроком було започатковано розроблення і прийняття нормативно-правової бази з удосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади (порядок конкурсного відбору, стажування, формування кадрового резерву, організації та проведення атестації, декларування доходів, навчання державних службовців тощо).

Із 1996 р. у системі вищої освіти України було започатковано підготовку магістрів у галузі освіти «Державне управління», яка здійснюється на базі Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів. З 2000 р. у вищих навчальних закла-

дах запроваджено підготовку магістрів за спеціальністю «Державна служба» освітнього напрямку «Державне управління». У цей же період в системі підвищення кваліфікації розпочався перехід від підвищення кваліфікації за короткотерміновими формами до навчання за професійними програмами.

В організаційному плані державне управління професійним навчанням державних службовців в Україні охоплює значну кількість інституцій. Так, Президент України відповідно до ст. 106 Конституції України підписує закони, прийняті Верховною Радою України, видає відповідні укази і розпорядження, які є обов'язковими для виконання на території України [3].

Сприяти у реалізації цих повноважень голові держави покликана Адміністрація Президента України, в структурі якої функціонує Головне управління з питань регіональної та кадрової політики. Глава Адміністрації Президента України разом з керівником цього управління беруть активну участь у підготовці проектів указів Президента України з проблем державної служби, кадрової роботи та підготовці кадрів, а також у підготовці документів з цих питань для розгляду у Верховній Раді України. Значне місце в їх діяльності приділяється професійному розвитку державної служби, зокрема підготовці документів для призначення на посади державної служби [4], формуванню кадрового резерву, присвоєння рангів та класних чинів, здійснення контролю за дотриманням державним службовцем, призначеним Президентом України, певних обмежень при виконанні службових обов'язків тощо.

Серед найбільш значущих нормативно-правових актів, виданих Президентом України стосовно розвитку управління системою професійного навчання державних службовців можна назвати такі:

- Указ Президента України від 30 травня 1995 року № 398/95 «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців»;

- Указ Президента України від 9 листопада 2000 року № 1212/2000 «Про Комплексну програму підготовки державних службовців»;

- Указ Президента України від 4 червня 2004 року № 614/2004 «Про Комісію з питань формування кадрового резерву на керівні посади державних службовців»;

- Указ Президента України від 20.09.2007 №900/2007 «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців»;

- Указ Президента України від 05.03.2004 №278 «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу».

Відповідно до Указу Президента України від 5 квітня 2012 р. № 246/2012 «Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» при голові держави була створена Комісія з питань Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації». Цей дорадчий орган утворюється Президентом України для добору до Президентського кадрового резерву

«Нова еліта нації» найбільш обдарованих громадян України та супроводження перебування осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву [5]. Тобто, президентський кадровий резерв – це спеціальна програма з пошуку та залучення талановитих, прогресивно мислячих і цілеспрямованих людей до роботи в пріоритетних проектах державного сектора України. Очолює роботу Комісії з питань Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» Голова Адміністрації Президента України.

Національна академія державного управління при Президенті України є головним державним вищим навчальним закладом у загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування [6].

Як державна інституція Національна академія здійснює освітню діяльність у галузі знань «Державне управління» [7], а її повноваження як суб'єкта управління професійною освітою державних службовців реалізується за такими напрямками:

- підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування для роботи на посадах I-IV категорій та відповідного кадрового резерву; просвітницька діяльність;

- підвищення кваліфікації керівників підприємств, установ і організацій, що є в державній власності, посади яких належать до I-II номенклатурних груп;

- надання науково-методичної, інформаційної, консультативної допомоги центрам підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування і керівників державних підприємств, установ та організацій, іншим навчальним закладам, що здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування;

- участь у розробленні вимог до змісту й обсягу освітньо-кваліфікаційного і професійного рівнів та програм навчання державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування і керівників державних підприємств, установ та організацій, науково-методичного забезпечення оцінки їх професійної придатності, атестації;

- організація та розвиток міжнародного співробітництва з професійного навчання у галузі державного управління, місцевого самоврядування.

Верховна Рада України як вищий законодавчий орган України та інституція державного управління щодо професійного навчання державних службовців визначає основні засади державної кадрової політики, формує вітчизняну законодавчу базу та, відповідно до своїх конституційних повноважень (п. 15 ст. 85), бере участь у формуванні кадрового складу органів державної влади.

У структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування належать до відання Управління кадрового забезпечення та персоналу.

Для проведення єдиної державної політики та функціонального управління державною службою постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1994 р. № 209 було створено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, в подальшому перейменоване Указом Президента України від 13 березня 1999 р. №250/99 на Головне управління державної служби України. Згодом, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007 р. № 1180, ця інституція була визнана центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Це значно підсилює його інституційну вагу в загальнонаціональній системі професійного навчання державних службовців.

У 2004 році з метою досягнення єдиних стандартів державної служби як у центрі, так і в регіонах були утворені регіональні підрозділи Головного управління державної служби України. Це сприяло налагодженню партнерських відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у напрямку розробки та реалізації цільових програм навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

З 2009 року завдання та функції територіальних органів Головного управління державної служби України були значно розширені у зв'язку з безпосередньою участю цієї інституції у проведенні адміністративної реформи, координації підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема з питань формування державного замовлення та проведення тендерів на закупівлю освітніх послуг на підготовку спеціалістів у вищих навчальних закладах державної форми власності [9].

Відповідно до Указу Президента України «Питання управління державною службою в Україні» від 18 липня 2011 р. № 769/2011 на зміну Головному управлінню державної служби України було створено Національне агентство України з питань державної служби, залишившись також центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Діяльність Національного агентства можна розглядати у двох аспектах:

1) як організуючу діяльність, що має певний адміністративний зміст і особливий предмет та здійснюється у визначених організаційно-правових формах;

2) як діяльність спеціально створених органів державної влади.

Національне агентство України з питань державної служби здійснює управлінські функції з організації підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також безпосередньо розробляє типові професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців. Мережа навчальних закладів з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування формується Національним агентством на конкурсній основі в установленому ним порядку, зокрема на підставі ліцензування, атестації та

акредитації навчальних закладів, відповідно до порядку, визначеному Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України.

Надзвичайно важливу роль у забезпеченні професіоналізму державних службовців відіграє Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України. Управлінські функції цієї інституції пов'язані із затвердженням державного стандарту фахової підготовки державних службовців, формуванням державного замовлення на підготовку спеціалістів певного профілю, здійснення ліцензування, атестації, державної акредитації вищих навчальних закладів тощо. Окремою функцією міністерства є затвердження складу Міжвідомчої експертної групи, яка проводить відбір вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації та закладів післядипломної освіти для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції за програмами мовної підготовки. Мовна підготовка державних службовців є окремою формою підвищення кваліфікації та має певні особливості. З урахуванням того, що спеціальні навчальні програми з мовної підготовки державних службовців повинні бути зорієнтованими на застосування різногалузевої лексики високорозвинутих зарубіжних країн, вони повинні розроблятися з урахуванням технології інтенсивного вивчення іноземних мов. Розгляд та затвердження програм мовної підготовки державних службовців є також функцією Міжвідомчої експертної групи, яка здійснюється відповідно до спільного наказу Головного управління державної служби України та Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Порядку проходження мовної підготовки державними службовцями, які займаються питаннями європейської та євроатлантичної інтеграції України» від 30.03.2005 № 75/191.

Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій є закладами післядипломної освіти. Засновником центрів є Рада міністрів АРК, обласна, Київська та Севастопольська міська держадміністрація. В областях, де діють регіональні інститути державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, функції центрів покладаються на відповідні структурні підрозділи цих інститутів. Як суб'єкт державного управління у сфері професійної підготовки державних службовців, центри реалізують свою функцію шляхом виконання таких завдань, як визначення змісту освіти з урахуванням потреб замовників відповідно до державних стандартів в освітній галузі «Державне управління»; визначення форм та засобів проведення навчального процесу; затвердження навчальних програм післядипломної освіти за погодженням із замовниками; розробки щорічних планів-графіків підвищення кваліфікації; здійснення співпраці з навчальними закладами, у тому числі іноземними, в галузі післядипломної освіти державних службовців тощо.

Серед мережі вищих навчальних закладів України, що залучені до системи підготовки, пере-

підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування окрему позицію займають Київський національний університет внутрішніх справ та Академія управління Міністерства внутрішніх справ України, на яких окремою постановою уряду покладено обов'язки з підвищення кваліфікації працівників з питань боротьби з корупцією з метою розвитку та поглиблення знань, необхідних для ефективного виконання завдань професійної діяльності. Основний контингент слухачів цих установ складають керівники і спеціалісти, які займають посади державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування I – VII категорій, на яких покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування з питань боротьби з корупцією в Академії управління МВС [11].

Таким чином, в Україні сформовано цілісну мережу навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, до якої увійшли:

- Національна академія державного управління при Президенті України та чотири регіональні інститути державного управління у Дніпропетровську, Львові, Харкові, Одесі та Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів, які є окремими структурними підрозділами Національної академії;

- мережа вищих навчальних закладів, які пройшли у Міністерстві освіти та науки, молоді та спорту України процедуру ліцензування на підготовку магістрів за спеціальностями «Державна служба», «Державне управління»;

- 23 обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій;

- 26 галузевих закладів вищої і післядипломної освіти, що ліцензовані Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України для здійснення програм з підвищення кваліфікації державних службовців.

Як видно із вищезазначеного, існуюча сьогодні в Україні система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є достатньо комплексною, проте, з огляду на загальну чисельність державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (близько 300 тис. осіб), «навантаження» на цю систему надзвичайно високе. В Україні державними замовниками послуг з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є широке коло суб'єктів (табл. 1).

Таблиця 1.

Перелік державних замовників послуг з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації

ції державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування

№ з/п	Державні замовники	Напрями підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації
1	Національне агентство України з питань державної служби.	Підготовка магістрів за напрямом підготовки «Державне управління» для роботи на посадах V-VII категорії та підвищення кваліфікації державних службовців I-IV категорії.
2	Національна академія державного управління при Президенті України та її регіональні інститути (Дніпропетровськ, Львів, Одеса, Харків).	Підготовка магістрів за напрямом підготовки «Державне управління» для роботи на посадах I-IV категорії.
3	Органи, на які поширюється дія законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».	Підготовка спеціалістів, магістрів за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.
4	Органи, на які поширюється дія законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».	Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування IV-VII категорій та перепідготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Висновки та перспективи подальших розробок. Отже, проведений аналіз інституційної бази державного управління системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування дозволяє сформулювати висновок про те, що державне управління цією системою в Україні має декілька характерних особливостей: по-перше, навчально-освітній процес здійснюється на засадах системного підходу в реалізації єдиної державної кадрової політики; по-друге, державне управління системою професійного навчання державних службовців здійснюється через механізми нормативно-правового, методичного, інформаційного та кадрового забезпечення; по-третє, становлення цієї системи в Україні ґрунтувалось на принципах зміцнення керованості діяльністю системи, поступового розширення внутрішньосистемних та міжсекторальних взаємозв'язків з метою забезпечення чіткої координації між усіма державними інституціями на різних рівнях управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Указ Президента України від 12.03.2012 № 87/2012. – Режим доступу: <http://www.prezident.gov.ua>
2. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / [О.Г. Аркуша, О.В. Бойко, Є.І. Бородін, С.М. Серьогін та ін.; відп. ред. Т.В. Мотренко, В.А. Смолій; редкол. С.В. Кульчицький (кер.авт. кол.) та ін.]; Голов. упр. держ.служби України, Ін-т історії НАН України. – К.: Ніка-Центр, 2009. – Т. 5. – С. 636.
3. Конституція України: Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
4. Призначення. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентів України: наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова), В.М. Сороко (співголова) та ін. К.: НАДУ, 2011. – Т. 6: Державна служба / наук.-ред. колегія: С.М. Серьогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – С. 351 – 353.
5. Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації»: Указ Президента України від 5 квітня 2012 року № 246/2012. – Режим доступу: <http://www.prezident.gov.ua>
6. Питання Національної академії державного управління при Президентів України: Указ Президента України від 06.10.2003 року № 1153. – Режим доступу: <http://www.prezident.gov.ua>
7. Офіційний сайт Національної академії державного управління при Президентів України. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua>
8. Про затвердження положень про прийом, стажування слухачів та працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президентів України, а також переліку органів, де проводиться стажування слухачів Національної академії: постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 р. № 468. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
9. Порядок конкурсного відбору до мережі навчальних закладів для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за державним замовленням: наказ ГУДС від 23 лютого 2009 р. № 49 // Історія державної служби в Україні: у 5 т. / [О.Г. Аркуша, О.В. Бойко, Є.І. Бородін, С.М. Серьогін та ін.; відп. ред. Т.В. Мотренко, В.А. Смолій; редкол. С.В. Кульчицький (кер.авт. кол.) та ін.]; Голов. упр. держ.служби України, Ін-т історії НАН України. – К.: Ніка-Центр, 2009. – Т. 5. – С. 521 – 523.
10. Про державну службу: закон України від 17.11.2011 № 4050-VI. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
11. Порядок підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань боротьби з корупцією: постанова Кабінету Міністрів України від 2 червня 2003 р. № 828. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>