

УДК 35.088.6(477)

Н.А. ЛИПОВСЬКА

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Липовська Наталя Анатоліївна – д. держ. упр., професор, проф. каф. державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Стаття присвячена аналізу особливостей формування та розвитку системи професійної підготовки державних службовців в Україні, зокрема підготовки магістрів у галузі знань «Державне управління» в системі Національної академії державного управління при Президентові України, а також у вищих навчальних закладах, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю 8.150101 – «Державна служба».

Ключові слова: державні службовці, професійна підготовка, магістратура, вищі навчальні заклади.

Статья посвящена анализу особенностей формирования и развития системы профессиональной подготовки государственных служащих в Украине, в частности подготовки магистров в отрасли знаний «Государственное управление» в системе Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, а также в высших учебных заведениях, которые осуществляют подготовку магистров по специальности 8.150101 – «Государственная служба»

Ключевые слова: государственные служащие, профессиональная подготовка, магистратура, высшие учебные заведения.

The article is devoted to analysis of forming and development particularities of the professional training system of public servants in Ukraine. This is training of the master's degree in the sphere of knowledge «Public administration» in the system of National academy of public administration under the Office of the President of Ukraine and in the institutions of higher education, which are trained the master's degree on speciality 8.150101 – «Public service».

Key words: public servants, professional training, magistracy, institutions of higher education.

© Н.А. Липовська, 2012

Постановка проблеми. Одним з важливих шляхів посилення впливу галузі науки «Державне управління» на реформування державної служби та державного управління в Україні стає розвиток і вдосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Метою реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, як зазначено у Концепції, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р є визначення шляхів і способів забезпечення підвищення професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад шляхом створення належних умов для їх безперервного навчання в навчальних закладах системи підвищення кваліфікації, шляхом стажування, а також самостійного навчання з урахуванням кращої світової практики та вітчизняних традицій. Необхідність реалізації цієї концепції актуалізує потребу обґрунтування теоретичних засад реформування системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У розробці теоретико-методологічних засад функціонування та розвитку системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців відіграли значну роль наукові праці таких українських дослідників, як: Г.Атаманчук, В.Бакуменко, О.Воронько, С.Дубенко, В.Князев,

В.Козаков, С.Крисюк, В.Куценко, В.Луговий, П.Надолішній, Н.Нижник, В.Майборода, О.Мельников, Т.Мотренко, О.Оболєнський, В.Олуйко, Г.Опанасюк, Н.Протасова, А.Рачинський, І.Розпутенко, С.Серьогін, С.Хаджирадева, В. Толкованов та ін.

Виділення невирішеної частини проблеми. Останні 2-3 роки як науковці, так і практики звертають увагу на проблеми, які склалися в системі професійного навчання державних службовців: недосконале інституційне забезпечення підготовки та підвищення кваліфікації; відсутність єдиних стандартів щодо підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; недосконалість механізму вивчення потреб у підготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців тощо.

Аналіз завдань для системи професійного навчання, сформульованих Національним агентством України з питань державної служби, дозволяє виокремити певні проблемні моменти передусім у контексті її реформування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із основних принципів державної служби, зафіксованим у п.5 ст.2 Закону про державну службу [5], є професіоналізм, що підкреслює високу суспільну значимість діяльності державних службовців. Ст.1 Закону деталізує зміст категорії «професіоналізм» через поняття «рівень професійної компетентності особи» та «профіль професійної компетентності посади державної служби», ставлячи в центр уваги таку якість, як «професійна

компетентність». Згідно із загальноприйнятими уявленнями, професіоналізм – це глибоке і всеосяжне знання й володіння практичними навичками в певній галузі суспільнокорисної діяльності (напр., [2, с.55]). Підготовлена особа володіє комплексом спеціальних знань і відповідних умінь, набутих в результаті поглибленого і спеціального досвіду роботи. Державна служба – особливий вид суспільнокорисної діяльності, адже вона має значення для всієї держави і потребує особливої майстерності, для набуття й підтримки якої, окрім досвіду, необхідне систематичне і неперервне навчання.

Від професіоналізму й компетентності, морально-етичних якостей державних службовців безпосередньо залежить ефективність функціонування системи державної служби. Сучасне суспільство не може змиритися з непрофесіоналізмом державного управління, з непередбачуваністю дій представників влади. Зниження професіоналізму кадрів державного апарату може стати однією з причин дезорганізації управлінських процесів, призвести до зниження управлінської дисципліни. У цьому зв'язку є дуже важливим правильно визначити зміст, структуру й етапи професійного розвитку персоналу державної служби. Професійний розвиток полягає, передусім, у формуванні в державних службовців якостей, професійно значимих знань, умінь і навичок, необхідних для виконання ними своїх посадових функцій та повноважень, реалізації прав і виконання посадових обов'язків. Він покликаний повною мірою розкрити таланти, здібності, потенційні можливості службовців.

У професійному розвитку державних службовців можна виділити два аспекти:

- професійно-кваліфікаційний розвиток, пов'язаний переважно з навчанням і самоосвітою, набуттям нових знань і нового досвіду. Такий розвиток можливий, наприклад для особи, що тривалий час обіймає одну й ту ж посаду; службовець може в її межах підвищувати свою кваліфікацію, оволодівати новими технологіями і вміннями, які надають його діяльності більшої досконалості й ефективності. Це повинно враховуватися при присвоєнні чергових рангів при зайнятті тієї ж посади, що зумовить підвищення заробітної плати і в кінцевому підсумку стимулюватиме підвищення якості й ефективності праці службовця;

- професійно-посадовий розвиток в основному пов'язаний з професійною розстановкою кадрів за умови врахування здібностей і можливостей кожного працівника, оптимального використання в межах певного колективу працівників, що володіють різними спеціальностями, досвідом, мають різний вік, характер та темперамент. Все це повинно враховуватися при плануванні кар'єри кожного державного службовця, забезпеченні поступального службового зростання співробітників тощо.

У професійному розвитку державних службовців практика відіграє важливу роль, вона сприяє осягненню складної системи взаємодії владних структур, ієрархічного підпорядкування, міжособистісних взаємовідносин, технологій оцінювання, допомагає службовому просуванню, використанню

різних механізмів мотивації до якісної й творчої праці.

Разом з тим, на нашу думку, в професійному розвитку державних службовців першочергове значення має професійна освіта.

Термін «освіта», загалом, використовується в якості виміру рівня оволодіння особою знаннями, соціальним досвідом у певній сфері суспільної діяльності. Розрізняють загальну, спеціальну (середню і вищу), післядипломну, безперервну освіту тощо.

Більш конкретним поняттям, що безпосередньо характеризує освітній процес, є «навчання» як цілеспрямований і організований процес передавання і засвоєння знань, набуття вмінь і вироблення навичок пізнавальної та практичної діяльності, який здійснюється під керівництвом фахівців-професіоналів.

Професійне навчання державних службовців являє собою складну багаторівневу систему, що об'єднує десятки освітніх закладів, сотні органів державної влади, де працюють тисячі людей, від чия кваліфікації й професіоналізму залежить подальший розвиток суспільства. У цьому зв'язку цілком очевидно, що оптимізація функціонування цієї системи потребує як наукового, так і законодавчого та організаційного забезпечення.

Національна мережа професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування містить наступні складові: Національна академія державного управління при Президенті України та 4 регіональні інститути; 24 вищі навчальні заклади, які мають ліцензії на підготовку фахівців за спеціальностями галузі знань «Державне управління»; 27 центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій; 40 галузевих закладів післядипломної освіти.

Передусім слід визначитися з теоретичним аспектом тих змін, які передбачаються у системі професійного навчання державних службовців, істотними рисами цього процесу.

Реформа (від лат. *Reformato* – перетворюю) – це перетворення, зміна, перевлаштування якої-небудь сторони суспільного життя (порядків, інститутів, установ) без знищення основ існуючої соціальної структури. З формальної точки зору під реформою мається на увазі нововведення будь-якого змісту [7, с.580].

Розглядаючи процес реформування професійного навчання державних службовців, не можна не розглянути питання його розвитку. На початковому етапі аналізу найбільш обґрунтованим представляється систематизація відповідних підходів до розвитку професійного навчання державних службовців на дихотомічній основі. Це обумовлено тим, що певна частина авторів фактично отожднюють процеси функціонування і розвитку. Не ставлячи під сумнів наявність зв'язків між цими процесами, проте, слід вказати на їх принципову різницю. Процес розвитку є «незворотна, спрямована, закономірна зміна матеріальних та ідеальних

об'єктів» [7, с.561]. Його характеризує не тільки наявність вказаних властивостей, але й одночасність їх прояву. Інакше можна говорити лише про один з проявів процесу змін як звичному стані, зумовленому загальним рухом матерії і свідомості. Характерною ознакою функціонування навпаки є циклічне відтворення певної системи функцій. Як показовий приклад такого процесу можна привести офіційну освіту, циклічно відтворюючи в репродуктивній парадигмі систему дидактичних ідей і принципів часів Яна Коменського. Необхідно вказати і на можливі наслідки ототожнення процесів функціонування і розвитку. У сфері теорії воно приводить, наприклад, до зміщення змісту і обсягів відповідних понять, логічно необґрунтованих думок і висновків, а на практиці позбавляє перспективи спрямованих змін навчання на основі застосування випереджаючих освітніх стратегій. Оскільки реалізація останніх може розглядатися лише в ширшому контексті прогресивних змін досліджуваного виду навчання, тут цілком доречно заявити позицію авторів обґрунтувати необхідність оптимізації саме розвитку, а не якого-небудь іншого процесу змін професійного навчання державних службовців.

Є ще один аспект цієї проблеми: на практиці, реформування і модернізація більше укладаються в уявлення про стратегію самовиживання. Стосовно освіти це означає прагнення зберегти кращі досягнення, які вона напрацювала в попередні періоди своєї історії. Важливо при цьому не допустити процесу їх консервації, що виключає можливість використання в нових умовах. Безперечно, не втратити наявні напрацювання вкрай необхідно, проте це важливо вивести сучасну освіту в парадигму випереджаючого розвитку з тим, щоб, задіюючи інтелектуальний ресурс нації, забезпечити динамічний розвиток і процвітання українського суспільства в нових історичних умовах. А це вже різні стратегії. При цьому слід мати на увазі, що стратегія вищого порядку, визначаючи вектор кардинальних змін, у той же час, націлена на рішення завдань, зокрема, і нижчестоячого рівня. Стратегія виживання, навпаки, спрямована на рішення вузького кола ситуаційних завдань, що забезпечують процес відтворення відносин, що вже склалися, в освітній сфері, підтримки процесу функціонування освіти в нових умовах. Через це вона не може виступати як організуючий початок кардинальних змін і вирішувати завдання вищого рівня.

Повертаючись до раніше відміченого різноманіття підходів до досліджуваної проблеми, вводячи як підставу їх виділення складову детермінації, можна знайти принципово різні позиції і в питаннях визначення причин, що породжують необхідність кардинальних змін сучасної освіти, зокрема професійного навчання державних службовців. Значна частина дослідників і організаторів освіти, наприклад як причини сучасного її стану, вказують на ті з них, які породжені особливостями перехідного періоду, є наслідками системної кризи, яку пережило українське суспільство. Відповідно до цього формуються і підходи до розвитку освіти. Суть їх, як правило, вельми прагматична

і зводиться до необхідності насичення сфери освіти відповідними фінансовими і іншими ресурсами. Не ставлячи під сумнів важливість ресурсного забезпечення, слід все-таки відзначити, що процес розвитку навчання до нього не зводиться. В його основі лежать цілісні, незворотні, прогресивно спрямовані, закономірні зміни всіх елементів освіти в єдності її ціннісних, системних, процесуальних, результативних, у тому числі і ресурсних складових. Тим часом, представники вказаного підходу, нинішній стан сфери освіти цілком і повністю виводять з труднощів періоду, що переживається українським суспільством, тобто пов'язують з суто внутрішніми причинами. Не можна, проте, не помічати, що прояв кризових тенденцій в освіті став сьогодні характерною межею всього сучасного цивілізаційного розвитку. Специфічними українськими умовами, пов'язаними, наприклад, з проявами наслідків згадуваної системної кризи, можна цілком пояснити тяжке інфраструктурне і ресурсне становище сучасної освіти, але ніяк не абсолютно очевидні тенденції зниження рівня її адекватності реаліям і запитам дійсності, що динамічно змінюється. Тим більше, що їх прояви характерні для країн із стійкими умовами і високими показниками економічного розвитку. Представляється, що останнє викликане причинами глибинного характеру, що зачіпають генетичні зв'язки освіти, як соціального феномена, з іншими сферами соціальної дійсності і виражають її залежність від глобальних процесів зміни техногенної цивілізації новим її типом: гуманізованим, інформаційно відкритим і ноосферно організованим [6]. Природно, що такий тип цивілізації видозмінює і освіту, вимагає зміни традиційної для техногенного, споживацьки орієнтованого суспільства, освітньої парадигми. Безумовно, зміни подібного масштабу не можуть відбуватися одночасно. У реальній дійсності вони виявляються і виявлятимуться надалі, видно, лише у вигляді загальної тенденції розвитку впродовж життя декількох поколінь людей. Тим важливіше своєчасно ідентифікувати їх у науковій і масовій суспільній свідомості, не замикатися на проблемах, що мають істотне, але далеко не принципове значення для визначення стратегічного напрямку і змісту розвитку сучасної освіти. Підхід з цих позицій до оцінки суті наведеного вище підходу демонструє, з одного боку, його методологічну обмеженість, оскільки, абсолютизуючи значення наявних умов і ресурсної складової, він тим самим зводить частину до цілого. З іншого боку, у сфері практичного управління освіти він не дає надійних орієнтирів визначення вектора стратегічного її розвитку внаслідок того, що дезорієнтує свідомість у частині визначення причин, що породжують необхідність організації самого процесу кардинальних змін сучасної освіти.

Тут доречно звернути увагу і на особливу роль у цих процесах професійного навчання державних службовців, оскільки саме воно, через реальних носіїв результатів освітньої діяльності, тобто державних службовців, може опосередковано, але вельми ефективно впливати на динаміку і спрямованість відповідних перетворень, зокрема в освітній сфері.

Очевидно, що для цього саме професійне навчання державних службовців має бути приведене в стан адекватного віддзеркалення об'єктивних потреб дійсності, що динамічно змінюється. Лише в цьому випадку можуть бути створені реальні передумови для масштабних перетворень як вітчизняної освіти, так і інших сфер українського суспільства.

Не існує єдності думок і в питаннях визначення бажаних результатів процесу прогресивних змін освіти. Аналіз і систематизація існуючих підходів до розвитку професійного навчання державних службовців по підставі результуючої його складової показують, наприклад, що в цій сфері існують принаймні три різні рівні очікуваних наслідків, взаємно несуперечливих, але таких, що істотно розрізняються між собою.

Одна частина дослідників і авторів наукових публікацій виходить з того, що вектор розвитку відповідного виду освіти має бути спрямований на розширення можливостей отримання державними службовцями нових знань, професійних навичок і вмінь. Слід зазначити, що прихильники саме такого підходу схильні абсолютизувати навчальну компоненту освітнього процесу в збиток іншим його складовим. Проведений вище аналіз звільняє від необхідності докладного критичного розгляду даного підходу. Тим більше, що в такій постановці зі сфери розгляду випадає сама освіта, як цілісний процес виховання, навчання, розвитку і може йтися лише про можливі результати реалізації повчальних або тренінгових програм. У цьому значенні методологічна обмеженість, як і можлива практична збитковість такого підходу, очевидні [2].

Значно більше дослідників схильні виділяти як головний можливий результат розвитку професійного навчання державних службовців підвищення рівня їх професіоналізму. Слід зазначити, що й самі державні службовці, в переважній своїй більшості, дотримуються подібних орієнтацій. Враховуючи, що професіоналізм є інтегральною характеристикою розвитку відповідних якостей особистості, які дозволяють їй, за певних умов, успішно працювати і самореалізовуватися в обраній сфері професійної діяльності, такий підхід не може викликати заперечень. Разом з тим, не слід забувати, що процес підвищення рівня професіоналізму найбезпосереднішим чином залежить від професіоналізації, тобто процесу об'єктивного обмеження людини умовами конкретної сфери професійної діяльності на основі суспільного розподілу праці. Отже, остання іманентно присутня у професіоналізмі як субстанціональна основа відповідної специфіки і умов діяльності. Це означає, що професіоналізм навіть найвищого рівня не здатний виходити за рамки вузьких обмежень окремих видів професійної діяльності, припускає особово-професійний розвиток і можливості самореалізації в професійній сфері лише в межах вказаних обмежень. Такий процес досягнення високого рівня професіоналізму нескінченний, оскільки не існує меж удосконалення. Не слід забувати, що професійні обмеження реальні і цілком відчутні. У практиці державного управління вони виявляються, наприклад, у вигляді тенденцій до відстоювання вузько-

галузевих інтересів, протидії ухваленню рішень і організації діяльності на основі пріоритетів міжгалузевих і загальнодержавних інтересів. Представляється, у цьому зв'язку, що вектор розвитку професійного навчання державних службовців має бути орієнтований, зокрема, і на подолання подібних тенденцій. Практика показує, що навіть за наявності високого рівня професіоналізму досить великої частини кадрів державного управління, він не може гарантувати подолання вказаних тенденцій.

У зв'язку з цим особливий інтерес набувають ідеї, що з'являються в наукових публікаціях і теоретичних дискусіях, і підходи, сутність яких полягає в орієнтації процесу розвитку на досягнення ширших результатів освітньої діяльності. Вони полягають в оволодінні державними службовцями не тільки високим рівнем професіоналізму в межах вузької сфери службових обов'язків, які, до речі, можуть змінюватися вже в період навчання, але і розвитку здібностей до рішення професійних завдань ширшого класу, готовності їх переходу до нових видів діяльності на основі розвитку, зокрема, універсальних якостей особистості. Комплексним показником такого розвитку прихильники вказаного підходу називають рівень професійної компетентності державних службовців. На відміну від професіоналізму остання не містить внутрішніх обмежень, а тому може бути задіяна у вирішенні завдань державного управління на цілісній і професіонально не розчленованій основі. В цьому випадку може бути чітко позначене і місце додаткової професійної освіти державних службовців у структурному ланцюжку результативності освіти: грамотність – освіта – професійна компетентність – культура – менталітет [4]. Представляється, що на основі саме такого підходу до розвитку професійного навчання державних службовців у подальшому можуть розв'язуватись завдання їх підготовки до виконання не просто посадових функцій і службових обов'язків, а певних соціальних ролей і компетенцій в процесі їх служіння інтересам громадян, суспільства і держави.

Досить близьким до наведеного є й інший підхід до розвитку професійного навчання державних службовців, орієнтований на досягнення продуктивних результатів освітньої діяльності. Він полягає у визнанні необхідності широкого використання в освітній практиці об'єктивних і суб'єктивних чинників, що сприяють досягненню вершин професіоналізму, творчого довголіття кадрів державної служби на основі реалізації акмеологічної освітньої стратегії. Сутнісні відмінності результатів такого підходу полягають у пріоритетах особистісно-професійного розвитку державних службовців, їх суб'єктно-діяльнісних здібностей, що розширюють можливості самоорганізації і професійної самореалізації, заснованих на максимальному використанні внутрішніх імпульсів і ресурсів досягнення вершин професійної майстерності. Безумовно, розглянуті вище підходи до розвитку професійного навчання державних службовців не вичерпують усього їх різноманіття. У представленому вигляді вони є не більш ніж формою гранично узагальненого

віддзеркалення міри усвідомлення й оцінки реального рівня теоретичної розробленості проблеми дослідження.

Проведений аналіз свідчить, що незважаючи на відносну новизну самого феномена професійного навчання, як інституалізованої основи забезпечення безперервності освіти державних службовців впродовж усієї їх ділової біографії, є значні теоретичні напрацювання, що дозволяють переходити від осмислення проблем її становлення, до пошуку шляхів стійкого розвитку на теоретичній основі, адекватній реаліям дійсності, що динамічно змінюється.

Результати аналізу переконують у необхідності і можливості реального впливу державних і суспільних структур на процеси розвитку професійного навчання державних службовців з метою досягнення якісно інших результатів освітньої діяльності, що виявляються в підготовці кадрів державної служби нової формації, здатних реалізувати управлінські завдання вищого рівня. Останнє робить необхідним пошук відповідних теоретичних обґрунтувань такого процесу розвитку, зокрема, методологічного опрацювання можливостей його організації на основі оптимізаційного підходу.

Важливою методологічною передумовою вказаного пошуку може стати і рішуча відмова від сталих уявлень про освітній процес, як засіб передачі вже готових, систематизованих у логіці традиційної міждисциплінарної взаємодії знань, безвідносно до рівня і можливостей особистісного розвитку, професійної проблематизації слухачів, їх реальних схильностей і потреб. Слід зазначити, що в цьому

плані в науковому середовищі виявляється одностайність. Переважна більшість авторів відповідних публікацій, учасників обговорень і наукових дискусій схиляються до необхідності проведення радикальних перетворень, зв'язуючи їх у сфері теорії з нагальною потребою зміни традиційної освітньої парадигми, що склалася в попередній період і не відповідає потребам сучасного суспільства.

Висновок. Реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування має здійснюватися на конституційних засадах, концептуальних положеннях адміністративної реформи, на засадах оновленого законодавства про державну службу, освіту та інших законодавчих і нормативних актів.

Разом із тим система навчання державних службовців розвивається на базі української вищої школи з її інтелектуальним, духовним, кадровим, матеріально-технічним потенціалом. Удосконалення системи професійного навчання державних службовців нерозривно пов'язано з модернізацією державної служби України, є складовою її кадрового забезпечення. Реальність є такою, що становлення самої державної служби та системи підготовки кадрів для неї відбувається в умовах зміни парадигми суспільного розвитку, типу культури, духовно-моральних орієнтирів [1].

За таких умов ефективне функціонування системи професійного навчання державних службовців є нагальною потребою та найважливішим фактором зміцнення державності, становлення правової, демократичної, соціальної держави із соціально орієнтованою ринковою економікою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Дабагян А.В. Некоторые проблемы реформирования системы образования: [Монография] / А.В. Дабагян, А.М. Михайличенко. – Х.: ФОРТ, 2001. – 320 с.
2. Магомедов К.О. Социология государственной службы. Изд. 3-е, перераб. и доп. / К.О. Магомедов. – М.: ВВИА им. Проф. Н.Е. Жуковского, 2007. – 244 с.
3. Мельников О.Ф. Парадигми фахової підготовки державних службовців: [Монографія] / О.Ф. Мельников. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. – 424 с.
4. Пономарев Л.Н. Профессиональная компетентность персонала государственной службы / Л.Н. Пономарев // Государственная кадровая политика и механизм ее реализации. – М.: Изд-во РАГС, 1998. – 284 с.
5. Про державну службу : Закон України від 17 лист. 2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
6. Соколов В.С. О государственной политике в области образования / В.С. Соколов // Педагогика, 1994, №6, С. 13-17.
7. Философский энциклопедический словарь. – М.: «Советская энциклопедия», 1983. – 1082 с.