

ДОСВІД УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ КАДРІВ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті висвітлюються стан та особливості формування професіоналізму державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі.

Ключові слова: державна служба, оцінювання управлінських кадрів, підвищення кваліфікації, політичний нейтралітет, професіоналізм.

В статье освещаются состояние и особенности формирования профессионализма государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления в Украине на современном этапе.

Ключевые слова: государственная служба, оценивание управленческих кадров, повышение квалификации, политический нейтралитет, професионализм.

Contemporary condition and forming peculiarities of professionalism among public officers and officials in local self-government in Ukraine are discussed in the article.

Key words: State public service, administrative personnel assessment, advanced training, political neutrality, professionalism.

Підвищення ефективності діяльності державної служби в цілому здійснюється через її кадрове забезпечення. Тому в сучасних умовах все більшого значення набуває професіоналізація державних службовців. Могутній кадровий потенціал країни можливо утворити лише через формування дієвої державної кадової політики [1].

Проблема продуктивної професіоналізації державної служби в умовах її адаптації до стандартів Європейського Союзу через надмірну політизацію та відсутність єдиних процедур вступу на державну службу вимагає нових підходів до процесу оцінки рівня підготовки кадрового потенціалу та актуалізує необхідність удосконалення системи професійного навчання й підвищення кваліфікації державних службовців.

Професіоналізм державних службовців – це комплекс спеціальних знань, умінь навичок, якісних та конструктивних, що обумовлені розвитком суспільства та держави, їх потребами. Професіоналізація державної служби є складовою й інструментом державної кадової політики. Сучасна державна кадрова політика України розглядає і застосовує професіоналізацію більш як систему підготовки та перепідготовки персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування [2].

Сучасні тенденції професіоналізації державного управління пов’язані з новою парадигмою державної служби, змістом якої є надання своєчасних, якісних, законодавчо та нормативно певних послуг юридичним і фізичним особам.

Практичний аспект професіоналізації полягає в набутті та вдосконаленні державними службовцями

необхідних для професії знань, умінь та навичок, застосуванні їх у професійній діяльності.

Нині в Україні чимало робиться, щоб майстрів державної служби ставало дедалі більше, кількість їх усе більше зростала, щоб людина, перебуваючи на державній службі, охоплювалася всіма циклами професійного життя. О. Оболенський та В. Сороко так визначають ці цикли: «професійне самовизначення, професійне навчання, професійна самоідентифікація, застосування та формування професійного досвіду» [3, с. 27]. Тобто людина, ставши державним службовцем, має самовизначатися, зрозуміти – чи її це справа, і чи на все життя, навчитися й успішно виконувати свої службові обов’язки, удосконалюючи свою майстерність. Державна служба зараз вимагає професіоналів, людей, які прагнуть зробити життя суспільства кращим, можуть дивитися на державні справи далекоглядно, стратегічно, прогнозовано.

Аналіз методологічних засад та системи оцінювання кадрів державних службовців, які застосовуються у США, Японії і застосовувалися у СРСР, значно різняться за своїм змістом і процедурою здійснення. У США методика базується, у першу чергу, на аналізі відповідної посади, який дозволяє встановити необхідний тип працівника. Японці при оцінюванні кадрів державних службовців ключовий акцент здійснюють на здібностях людини і менше уваги приділяють оцінці посад [4, с. 28].

У колишньому СРСР у контексті спроб унормування праці управлінців було розроблено велику кількість методик оцінювання управлінських кадрів, але всім їм було властиве те, що вони принципово не допускали

оцінки з боку громадськості та самооцінку; їх застосовували «недоторкані знизу» керівники [5, с. 58].

Узагальнений аналіз недоліків у методиках розглянутих національних систем оцінювання державних службовців дає підстави стверджувати, що вони є характерними і для України. Серед них: недостатня розробленість і визначеність ключових компетентностей; домінування самооцінювання та внутрішнього оцінювання, що зумовлює суб'єктивізм і формалізм результатів; відсутність або слабкість стандартів оцінювання; неувага до прав, обов'язків, відповідальності, звітності учасників оцінювання; брак прозорості й відкритості.

Враховуючи необхідність максимальної об'єктивизації оцінки державного службовця і водночас зростання його відповідальності доцільно покласти в основу системи оцінювання тестові методики та утворення центрів незалежного об'єктивного оцінювання державно-управлінського персоналу.

Дослідження сучасного стану системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців показує, що вона не повною мірою відповідає вимогам сьогодення. Зокрема, потребують поліпшення та приведення до міжнародних норм стандарти якості форм і змісту навчання. Не втрачають актуальності питання працевлаштування випускників магістратур, створення умов для проходження ними державної служби та використання інтелектуального потенціалу, здобутого за час навчання.

Підвищення кваліфікації є одним із провідних видів навчання державних службовців, який забезпечує його безперервність і актуальність протягом усієї трудової кар'єри.

Данні головного управління статистики в Миколаївській області свідчать, що у 2009 році в області спостерігалось зниження активності установ та організацій органів управління щодо підвищення кваліфікації своїх кадрів. Порівняно з 2007 роком, кількість державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію шляхом навчання за напрямом підготовки «Державне управління» згідно з професійними програмами, за програмами тематичних семінарів та стажування, зменшилась на 6,6 % та на 11,4 % відповідно. У регіонах 2009 року цей показник становив 12,8 % до загальної чисельності державних службовців та 9,1 % до загальної кількості посадових осіб органів місцевого самоврядування [6]. Безумовно, цього недостатньо, оскільки за умови таких щорічних темпів охоплення навчанням, які ми спостерігаємо 2009 року, кожний працівник зможе підвищити кваліфікацію в середньому 1 раз на 8-10 років при нормативно встановленій періодичності – 1 раз на 5 років.

Натомість, за ініціативи Головного управління державної служби України як один із видів підвищення кваліфікації започатковано щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець», порядок проведення якого визначено і

затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 року № 1152 зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2008 року № 807.

Конкурс передбачає перевірку рівня професійної компетентності державних службовців, їх здатності виконувати завдання органів державної влади в соціальних, економічних і політичних умовах сучасної України.

Зважаючи на ситуацію, яка склалася протягом останніх років в органах державної влади та органах місцевого самоврядування щодо підвищення кваліфікації своїх кадрів, із метою удосконалення знань і професійного рівня державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, виховання в них шанобливого ставлення до своєї професії, основних принципів державної служби, вважаю за доцільне залучення до І туру конкурсу в номінації «Кращий спеціаліст» 100 % державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Керівники структурних підрозділів повинні бути зацікавлені в практиці загального охоплення своїх підлеглих для участі в І туру конкурсу. По-перше, це дасть змогу оцінити рівень опанування всіма підлеглими, а не лише кращими з них, нормативно-правової бази у сфері державного управління та, зокрема, державної служби. По-друге, результати проведення конкурсу можуть значно допомогти керівникам при проведенні їх щорічного оцінювання чи проведенні атестації державних службовців й осіб органів місцевого самоврядування.

Стандартними в США і Канаді є загальна організація системи вищої освіти в галузі державного управління, зміст і процеси навчання державно-управлінського персоналу, а також критерії та процедури оцінки, моніторингу й акредитації відповідної підготовки [7; 8].

Стандартну рівневу організацію вищої освіти взагалі, і зокрема з державного управління, в Україні слід привести у відповідність із міжнародними стандартами вищої школи. Якщо в розвинених країнах Північної Америки академічні рівні, еквівалентні ступеню доктора, є суто освітніми, то в нашій державі кандидатський і докторський ступені є науковими. Це приводить до стандартизації їх здобуття за підходами, способами, механізмами і процедурами, відмінними від використовуваних при опануванні освітньо-кваліфікаційних рівнів.

В Україні в освітній галузі з державного управління слід запровадити всі міжнародно визнані стандартизовані рівні підготовки фахівців: молодшого спеціаліста, бакалавра, магістра, доктора (кандидата) наук.

Нейтральність у сенсі політичної незаангажованості є необхідною передумовою для гарантування того, що громадяні незалежно від їх політичних поглядів отримають послуги на засадах справедливості, рівності, неупередженості. На практиці це досягається шляхом посилення уваги до професіоналізму, заслуг та компетенції державних службовців. Принцип позапартійності державної служби (політичного

нейтралітету державних службовців) означає, з одного боку – заборону відбору кадрів для державної служби за їх політичними поглядами, а з іншого – обов’язок державних службовців при виконанні службових повноважень залишатися політично нейтральними [9].

З урахуванням власного та міжнародного досвіду сьогодні постала необхідність виділення в структурі міністерств «політичного блоку», до якого мають увійти міністр, один або кілька його політичних заступників та патронатна служба (політичний кабінет), та блоку «професійної державної служби», очолюваного державним секретарем, який повинен призначатися на професійній основі й бути достатньо захищеним законом.

Конкурсний добір при прийомі на державну службу є надзвичайно важливим елементом підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади, професіоналізації державної служби. Конкурс є соціально-правовим методом оцінювання ділових якостей претендентів, в основі якого лежать демократичні принципи об’єктивності, гласності, порівнянності і змагальності. Конкурс також є основним засобом реалізації громадянами конституційного права на доступ до державної служби.

Аналіз переліку посад державних службовців органів виконавчої влади та посадових осіб органів місцевого самоврядування, у яких призначення на посади на підставі актів законодавства може здійснюватись без проведення конкурсу підтверджує, що на всі керівні посади місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування призначення може здійснюватись без проведення конкурсу. Тобто, участь у конкурсі є обов’язковою умовою для державних службовців ланки спеціаліст – заступник керівника структурного підрозділу органу влади, які, у міру своїх повноважень, не можуть приймати ніяких управлінських рішень.

Необхідно внести відповідні зміни до актів законодавства щодо суттєвого зменшення посад в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, призначення на які може здійснюватись без проведення конкурсу та введення норми обов’язкового проходження процедури конкурсного відбору.

Завданням системи професійного навчання державних службовців є створення умов для системи професійного безперервного навчання.

Термін «освіта» характеризується як сукупність систематизованих знань, умінь і навичок, поглядів і переконань, а також як певний рівень розвитку пізнавальних потенцій і практичної підготовки, які досягнуті в результаті відносно тривалої роботи.

«Навчання» – педагогічний процес, протягом якого слухачі під керівництвом викладача, іншої підготовленої особи оволодівають знаннями, уміннями і навичками [10].

В умовах безперервної освіти термін «навчання» трансформується і набуває інших ознак. З одного боку, навчання є процесом самостійного чи дистанційного оволодівання певною сукупністю знань під час здобуття освіти або підвищення кваліфікації, з

іншого – окремим видом професійної діяльності державного службовця. Саме навчання виступає засобом удосконалення попередньо набутої освіти державних службовців, можливим стимулятором до переходу особи до нової фази його безперервної освіти – набуття додаткової освіти. Система професійного безперервного навчання повинна забезпечувати постійний зв’язок державного службовця, посадової особи місцевого самоврядування з новими масивами знань, умінь.

Етапи безперервної освіти державного службовця:

– перший – здобуття ним першої вищої освіти (бакалавр, спеціаліст, магістр);
– другий – удосконалення попередньо набутої освіти (першої вищої). Це – підвищення кваліфікації за Професійною програмою підвищення кваліфікації державних службовців терміном 2 тижні;

– третій етап – здобуття державним службовцем другої вищої освіти й одночасне здобуття ним освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр державної служби» або «магістр державного управління»;

– четвертий – новий цикл підвищення кваліфікації державного службовця тільки за програмами тематичних постійнодіючих семінарів, програмами тематичних короткотермінових семінарів та інших короткотермінових форм самоосвіти, стажування;

– п’ятий – аспірантура або докторантura.

Отже, окремими напрямами, які доцільно використати в загальній системі заходів щодо підвищення професіоналізму та компетенції державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування можуть бути:

1) визначення та розвиток пріоритетних професійних якостей державних службовців відповідно до європейських стандартів державної служби;

2) для максимальної об’єктивизації оцінки державних службовців в основу системи оцінювання доцільно покласти тестові методики та утворити центри незалежного об’єктивного оцінювання державно-управлінського персоналу;

3) формування державної кадрової політики на принципах реалістичності, комплексності, демократичності, законності, єдності в межах усієї держави;

4) запровадження в Україні в освітній галузі всіх міжнародно визнаних стандартизованих рівнів підготовки фахівців: молодшого спеціаліста, бакалавра, магістра, доктора (кандидата) наук. Підвищення інституційної спроможності галузі підготовки державно-управлінських кадрів, розширення переліку вищих навчальних закладів, що здійснюють таку підготовку. Урізноманітнення форм професійного навчання з урахуванням статусу і потреб державно-управлінського персоналу;

5) унормування обов’язкового набуття відповідного фаху для зайняття посад державних службовців, поступове поновлення складу державними службовцями, які мають професійну освіту в галузі державного управління;

6) прийняття нового Закону «Про державну службу», що сприятиме комплексному реформуванню державної служби, створенню на засадах Європейського адміністративного простору професійної, нейтральної та ефективної державної служби;

7) внесення відповідних змін до актів законодавства щодо суттєвого зменшення посад в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, призначення на які може здійснюватися без проведення конкурсу. Запровадження єдиного порядку проведення конкурсів на основі складання відповідних професійних іспитів;

8) із метою постійного підвищення державними службовцями та особами місцевого самоврядування

власної кваліфікації впровадити практику стовідсоткового їх залучення до І туру конкурсу в номінації «Кращий спеціаліст»;

9) визначення безперервного професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як обов'язкової невід'ємної частини їх професійної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. «Стратегія державної кадрової політики України на період до 2020 року». Проект Головного управління державної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish>.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 р. № 746 «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Оболенський О. Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування / О. Оболенський, В. Сороко // Вісник державної служби України. – 2005. – № 1. – С. 19–27.
4. Алферов Ю. С. Оценка и аттестация кадров образования за рубежом / Ю. С. Алферов, И. И. Курдюмов, Л. И. Писарева. – Российское педагогическое агентство. – М., 1997. – 324 с.
5. Оценка работников управления / [под ред. Г. Х. Попова]. – М. : Изд-во «Мос. рабочий», 1976. – 352 с.
6. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування в Миколаївській області в 2009 році // Статистичний бюлєтень // Гол. упр. стат. у Миколаївській обл. – Миколаїв : Вид-во ГУС, 2010. – 78 с.
7. Таланова Ж. Національні стандарти вищої освіти в галузі державного управління в країнах Північної Америки (частина перша – досвід США) / Ж. Таланова // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 341–349.
8. Таланова Ж. Національні стандарти вищої освіти у галузі державного управління в країнах Північної Америки (частина друга – досвід Канади) // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 203–211.
9. Указ Президента України від 14.04.2000 р. № 599/2000 «Про Стратегією реформування системи державної служби в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Сороко В. Принципи та завдання загальнонаціональної системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування // Навчальний процес у закладах системи перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів : досвід та проблеми : зб. наук. та наук.-метод. пр. / [кол. авт. ; за заг. ред. В. І. Лугового, І. В. Розпутенка, В. Г. Понеділко]. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – С. 5–12.