

УДК 005.953

**Попова Ірина Миколаївна**

начальник відділу освіти Генічеської районної державної адміністрації  
Херсонської області, кандидат наук з державного управління,  
старший викладач кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування Херсонського національного  
технічного університету  
(за сумісництвом)

**ПІДГОТОВКА КАДРІВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ:  
НОВЕ БАЧЕННЯ ПЕРСПЕКТИВ**

*Анотація.* У статті розглянуто особливості кадрової підготовки публічних службовців в Україні в умовах реформування публічної адміністрації.

*Ключові слова:* публічна служба, підготовка кадрів, трансформаційні процеси, модернізація державного і муніципального управлінського апарату.

**Попова И. Н. Подготовка кадров публичных служащих в Украине:  
новое видение перспектив**

*Аннотация.* В статье рассмотрены особенности кадровой подготовки публичных служащих в Украине в условиях реформирования публичной администрации.

*Ключевые слова:* публичная служба, подготовка кадров, трансформационные процессы, модернизация государственного и муниципального управленческого аппарата.

**Popova I. M. Training of public servants in Ukraine: new abstract  
vision**

*Annotation.* The article deals with the peculiarities of personnel training of public servants in Ukraine in terms of public administration reform.

*Key words:* public service, training, transformation processes, modernization of the state and municipal bureaucracy.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Консервація впродовж двадцяти років незалежності України неефективної пострадянської суспільної системи, насамперед державної влади, викривлення демократичних процедур, що штучно стримувало процеси кадрового оновлення державних органів, зумовили слабкість, а подекуди і неспроможність держави виконувати свої функції, насамперед у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, в умовах зростаючої недовіри до держави з боку суспільства [6].

Трансформаційні процеси, що відбуваються нині в усіх сферах суспільного життя України, потреби в забезпеченні її сталого розвитку наполегливо вимагають від українського суспільства і держави принципово нового ставлення до питання формування та розвитку кадрового потенціалу [1, с. 5]. Це пов'язано передусім зі становленням інформаційного суспільства, потребами в інноваційно-інвестиційному розвитку країни, розбудові новітньої економіки, що базується на знаннях, забезпеченні всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими, творчими кадрами, потрібними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою [1, с. 5].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сьогодні проблеми кадрового оновлення української влади активно вивчаються вченими (М. Білинська, Л. Белова, В. Загорський, М. Їжа, С. Серьогін, та ін.). У підготовленій науковій доповіді «Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку» Ю. Ковбасюк, К. Ващенко та Ю. Сурмін аналізують сучасний стан підготовки публічних службовців, визначаючи сутність, зміст державної кадрової політики, а також шляхи реалізації її стратегії на сучасному етапі державно-управлінських реформ в Україні.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Разом з тим, на нашу думку, більш докладного аналізу потребує реформа системи підготовки кадрів публічних службовців, зокрема у сенсі сприяння ефективному функціонуванню системи державного управління і місцевого самоврядування в Україні.

**Формування цілей статті.** Зважаючи на сказане вище, метою нашої статті став огляд можливостей реформи в системі підготовки кадрів публічних службовців.

**Виклад основного матеріалу.** У Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки, затвердженій Указом Президента України від 1

лютого 2012 р. №45/2012, окреслено нову філософію реалізації державної кадрової політики, що базується на засадах професіоналізму і порядності, забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, перевагах «економіки знань», коли інтелектуальні ресурси дають більший прибуток, ніж природні [5]. Крім того, з 1 січня 2016 року має набути чинності нова редакція Закону України «Про державну службу», що зумовлює особливу увагу до питань підготовки професійних та компетентних кадрів для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Одним із напрямків становлення громадянського суспільства і правової держави в Україні є розвиток інституту державної служби як найважливішого механізму управління суспільними змінами. Як відомо, ефективність та результативність державної служби безпосередньо залежить від її кадрів. Високий рівень їхньої кваліфікаційної підготовки і досвідченість потрібні не лише для реалізації державницьких завдань, а й для формування позитивного ставлення та зміцнення довіри з боку населення до державної служби, що є неодмінним атрибутом демократичного суспільства [1, с. 17].

Хід започаткованої 2014 року Президентом України П. Порошенком адміністративної реформи на новому етапі державотворення підтверджує, що в сучасних умовах суттєво зростає роль суб'єктивного чинника управління, а саме державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, здатних своїми діями значною мірою компенсувати витрати трансформації українського суспільства і недосконалості ринкового механізму економіки.

Сучасним українським суспільством ставляться об'єктивно високі вимоги до особистості публічного службовця, який постійно вирішує непрості завдання і деколи навіть діє в екстремальних ситуаціях. Щодо особистісних якостей публічних службовців, то нині науковцями і практиками ведеться пошук оптимального співвідношення політико-правових, ділових, моральних, етичних засад у професії публічного

службовця. У зв'язку з цим надзвичайно важливим є процес паралельного моделювання державної і самоврядної служби, коли престижно і вигідно служити державі і громаді чесно, сумлінно, на благо суспільства і на користь людині, та створення відповідних освітніх можливостей для отримання професії публічного службовця, підвищення освітнього рівня названої соціально-професійної групи.

Саме тому важливою складовою здійснюваної адміністративної реформи є реформа публічної служби, що передбачає модернізацію державного і муніципального управлінського апарату, радикальні зміни ставлення громадян до публічної служби, а головне – повернення довіри громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Сьогодні вимагає від публічного службовця високого професіоналізму, компетентності, здатності здійснювати проголошені в країні президентські реформи. Набуває особливої актуальності проблема створення ефективної системи кадрового забезпечення державного управління та місцевого самоврядування.

Ефективність публічного управління в країні багато в чому визначається кадровим потенціалом державної та самоврядної служб. Фахівці вважають, що для нормального функціонування держави в органах державного управління та органах місцевого самоврядування повинно бути не менше 30-40% чиновників-управлінців зі спеціальною освітою.

Нині в Україні лише за скромними підрахунками 3-4% публічних службовців мають спеціальну освіту в галузі державного управління. Означена вище освіта здобувається за магістерськими програмами в Національній академії державного управління при Президентіві України, чотирьох її регіональних інститутах та 28 вищих навчальних закладах, що готують магістрів за спеціальністю 8.15010002 «Державна служба». Сукупно вони випускають щороку близько 4 тис. фахівців, що складає приблизно 1 відсоток від загальної кількості державних службовців і посадових осіб

місцевого самоврядування. Тобто такими темпами ми лише через 100 років зможемо дати спеціальну освіту всім публічним службовцям.

Саме тому особливої актуальності підготовка управлінських кадрів в галузі державного управління набуває в умовах реформ, що проводяться в Україні, оскільки успіхи будь-яких державних перетворень безпосередньо пов'язані з ефективною діяльністю публічної служби. Як зазначає з цього приводу В. Толкованов, «ми маємо чітко усвідомити, що система професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має пройти період модернізації, перегляду стереотипів, що сформувалися за останні десятиліття. Питання стоїть таким чином: або ми реформуємо систему професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, або не зможемо подолати виклики часу і назавжди відстанемо від Національного плану дій, ініційованого Президентом України» [8, с. 4-5].

В умовах сьогодення переконливим також стає той факт, що під час проведення адміністративної реформи залучення нових, відповідним чином підготовлених публічних службовців стає неминучістю. І нині відповідно до Комплексної програми, затвердженої Указом Президента України від 9 листопада 2000 р. №1212/2000, підготовка публічних службовців залишається одним із пріоритетних напрямків адміністративної реформи [3].

Як відомо, саме фундаментальна університетська підготовка (упродовж повноцінних п'яти років навчання), володіння сучасними управлінськими технологіями сприяють формуванню інтелектуального потенціалу, інтелектуальної еліти управління, нового покоління управлінців, що покликане забезпечити прогрес нашої країни.

Таким чином, у підготовці фахівців у галузі державного управління слід орієнтуватися на підготовку не фахівця-«метелика» (зі строком підготовки 1-2,5 року), «вузького» фахівця, а повноцінного фахівця-управлінця, який володіє інноваційними методами і механізмами управління.

За такого підходу випускники легко адаптуються до будь-якої сфери управління і через магістерські програми, аспірантуру, програми підвищення кваліфікації отримують глибшу спеціалізацію в якійсь певній галузі.

У цьому зв'язку не слід відкидати ідею набору на навчання талановитої молоді, здатної до управлінської діяльності, після закінчення середньої школи, оскільки, на наше глибоке переконання, підготовка кадрів публічних службовців повинна охоплювати більший часовий інтервал і починатися в період дорослішання і первинного професійного самовизначення особистості. Підготовку кадрів публічних службовців паралельно з магістерською підготовкою слід було б вести до рівня бакалавра, а вже потім – продовжити навчання в магістратурі публічної служби впродовж 2,5 року за очною формою.

На думку авторів Енциклопедії державного управління, магістр державного управління – це випускник вищого навчального закладу, який повинен володіти знаннями, уміннями та навичками, що забезпечують виконання функцій управлінця: адміністративної, правової, організаційної, аналітичної, прогностичної, планової, контрольної, виховної, сприяти інноваційним процесам у суспільстві з метою утвердження соціальної справедливості, демократії, забезпечення прав і свобод людини, сталого розвитку на основі світових та європейських стандартів [2].

Провідну роль у цьому процесі має відігравати Національне агентство України з питань державної служби та Національна академія державного управління при Президентові України, які повинні забезпечити створення необхідних умов для реформування та розвитку національної системи професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Крім того, для докорінної перебудови системи підготовки кадрів державних службовців на регіональному рівні слід розглянути питання про створення в кожному обласному центрі вищих навчальних закладів –

регіональних інститутів державної і муніципальної служби, об'єднавши при цьому матеріальну базу обласних центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій та науково-педагогічні кадри магістратур державної служби вишів, що здійснюють підготовку державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Означені вище інститути, як правило, мали б функціонувати на базі національних ВНЗ, розташованих в Автономній Республіці Крим та всіх обласних центрах України.

Уважаємо, що в основу створення нового типу освітньої установи професійної освіти з підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування повинні бути покладені такі принципи: фундаментальність і якість; елітарність; відповідність вимогам модернізації суспільства; наступність освітніх і професійних рівнів; створення адекватною профілю підготовки освітнього середовища; використання сучасних і освітніх технологій; багатоканальність фінансування; розвиток управлінських і кращих вітчизняних традицій; відкритість освіти для суспільства; інтегрованість у систему вищої освіти; розвиток особистості, яка навчається, з метою кар'єрного зростання тощо.

Критеріями відбору майбутніх слухачів-бакалаврів до такої освітньої установи можуть стати: високий рівень загальних здібностей, освіченості і культури; мотивованість на отримання конкретної професії; потенційні дані щодо особистісного зростання, кар'єри; комунікабельність; неконфліктність; соціальна спрямованість; розвинене відчуття справедливості та ін.

Метою навчання управлінських кадрів в Інституті державної і муніципальної служби має стати розвиток базових управлінських компетенцій (здатності до аналітичної та проектної діяльності, утримання складного управлінського контексту в умовах дефіциту часу, комунікабельності, лідерських якостей і ін.) і формування необхідних

професійних знань і навичок у галузі фінансів, управління, економіки, електронного урядування тощо.

Разом із тим навчання управлінських кадрів для публічної служби за програмою бакалаврату слід здійснювати на базі сучасних освітніх програм. Освітня модель припускає застосування сучасних освітніх технологій, що дозволяють докорінно перетворити весь навчальний процес, тобто надати слухачеві можливість перейти від простого знання конкретного матеріалу до розуміння проблем, що стоять перед тією або іншою дисципліною, а відтак – до самостійної творчої роботи.

Сучасні програми підготовки управлінських кадрів для публічної служби за бакалаврськими програмами мають передбачати: модульну структуру навчання; можливість формування індивідуальних освітніх траєкторій слухачів; індивідуальне консультування (тьюторство) в процесі навчання; використання сучасних активних технологій навчання (кейси, комп'ютерні симулятори, «мозкові штурми», ділові ігри тощо); виконання групових проектних робіт з актуальних питань державного управління і місцевого самоврядування; запрошення як викладачів авторитетних практиків державної і муніципальної служби, менеджерів бізнес-структур і підприємств некомерційного сектору.

Найважливішою умовою створення ефективних бакалаврських програм є співвідношення їх освітніх результатів із кваліфікаційними вимогами для заняття посад публічних службовців відповідного рівня. За результатами навчання освітня установа (Академія, Інститут тощо) повинна надати розгорнену індивідуальну характеристику загальних і професійних компетенцій, особистих якостей слухачів.

В основу оцінки загальних компетенцій і особистих якостей слухачів повинна бути покладена характеристика їхньої участі в навчальних заходах на базі активних методів навчання (розбір кейсів, імітаційні ігри на базі комп'ютерних симуляцій, «мозкові штурми», ділові ігри тощо).



Індивідуальні характеристики повинні знайти своє віддзеркалення в єдиній загальнодержавній базі даних управлінських кадрів і надалі служити додатковою підставою при ухваленні рішень про їхнє висунення на відповідну посаду чи ротацію.

Як зазначає В. Толкованов, «доцільним є питання забезпечення неперервного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також запровадження нових інноваційних підходів до організації навчального процесу, зокрема з питань: навчально-методичного та інформаційного супроводження секторальних реформ; нового законодавства про державну службу та антикорупційного законодавства; надання адміністративних послуг; сучасних інструментів управління місцевим економічним розвитком; використання інноваційних підходів до підвищення кваліфікації; доступ до публічної інформації; вирішення проблемних питань удосконалення процесу підвищення кваліфікації» [8, с. 11].

Відбір для навчання за конкретними освітніми програмами доцільно здійснювати на основі конкурсів і з урахуванням індивідуального вибору управлінця. Цільові стажування повинні проводитися відповідно до індивідуальних планів управлінських кадрів і забезпечуватися кадровими службами органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Крім того слід уніфікувати постанови Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2013 р. №255 та від 29 липня 2009 р. №789 про підготовку кадрів державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Ці документи, на наше глибоке переконання, мають бути ідентичними (зокрема щодо термінів підготовки, тривалості підготовки, дати початку занять, видачі диплома єдиного зразка тощо).

У цій реформі освітніх закладів з підготовки публічних службовців не можна забувати і про соціальний захист науково-педагогічних працівників. Переконані, що науково-педагогічні кадри, які готують майбутніх державних

службовців, самі повинні мати статус державних службовців. У такому разі вони легко зможуть переходити на тривалий час (до шести місяців) для проходження стажування на державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування і повертатися назад. Крім того, слід повернути норму Закону «Про наукову і науково-технічну діяльність», згідно з якою стаж державної служби і служби в органах місцевого самоврядування зараховувався до науково-педагогічного стажу і навпаки, оскільки навіть у Національній академії державного управління при Президентові України, у разі переходу державного службовця (а керівні посади в Академії такими є) на викладацьку роботу, для них не зберігається стаж державної служби. Така норма Закону не є справедливою, оскільки в разі переходу державних службовців на наукову роботу їм зберігається стаж державної служби. Така ситуація призводить до того, що зникає стимул для державних службовців на перехід на науково-педагогічну діяльність. Разом із тим сьогодні так не вистачає практиків – державних службовців – на викладацькій роботі. Працювати ж у робочий час вони згідно із Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» не можуть. Саме тому і виникає зачароване коло, яке треба було б розірвати.

**Висновки з даного дослідження.** Отже, на наше переконання, започаткована в Україні реформа системи підготовки кадрів публічних службовців сприятиме ефективному функціонуванню системи державного управління і місцевого самоврядування, зокрема закріпленню в змісті професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування таких цінностей, як демократична участь у житті суспільства, відповідальність, толерантність, гуманізм, соціальне партнерство; формуванню в публічних службовців необхідного обсягу знань, що зможуть забезпечити рефлексію їхнього інституційного імунітету до корупційних зловживань; створенню системи запобігання конфлікту інтересів публічних службовців, формування сталої системи етичних

цінностей державної служби і місцевого самоврядування; запровадженню нової процедури оцінювання результатів діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі з метою визначення потреб у підвищенні кваліфікації, планування діяльності та мотивації публічних службовців, а також оцінки внеску кожного працівника в результати діяльності державного органу чи органу місцевого самоврядування; приходу на викладацьку роботу у ВНЗ, що здійснюють підготовку публічних службовців, кращих державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, здатних належним чином забезпечити високоякісну підготовку публічних службовців нової генерації. У той же час науково-педагогічному складу магістратур державної служби разом зі слухачами належить невідкладно сформувати потужний, не обтяжений стереотипами минулого, людський кадровий потенціал, спроможний узяти на себе відповідальність за долю держави й суспільства [4].

**Перспективи подальших розвідок.** Подальші дослідження проаналізованої в статті проблеми вбачаються нам у розгляді особливостей підготовки публічних службовців в умовах магістратур державної служби.

#### **Список використаних джерел:**

1. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенка, Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
2. Енциклопедія державного управління : [у 8 т.] / за ред. Ю. В. Ковбасюка. – К.: НАДУ при Президенті України, 2011. – Т.6 «Державна служба» / за ред. С. М. Серьогіна, В. М. Сороко. – 2011. – 524 с.
3. Комплексна програма підготовки державних службовців: Затверджена Указом Президента України від 9 листопада 2000 р. №1212/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000>
4. Лопушинський І. П. Підготовка публічних службовців у системі магістратур державної служби як складник євроінтеграційних намірів України / Лопушинський І. П. // Європейські інтеграційні процеси в Україні: стан, проблеми та перспективи: матеріали Всеукраїнської практичної конференції, 11 жовтня 2011 року. – Херсон: Інформаційний центр ЄС при Херсонському державному університеті, 2011. – 116 с.
5. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки: Затверджена Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. №45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>
6. Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється»: затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 року №105 (в редакції Указу

- Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://president.gov.ua/documents/14823.html>
7. Толкованов В. В. Підготовка професійних кадрів для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: сучасний стан та підходи до модернізації / В. В. Толкованов // Вісник державної служби України. – 2011. – №4. – С.6-11.
  8. Толкованов В. В. Підходи до модернізації системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в умовах реформування державного управління в Україні / В. В. Толкованов // Виклики та стратегічні орієнтири розвитку системи професійного навчання персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах реалізації адміністративної реформи : збірник доповідей наради щодо шляхів модернізації професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. – Одеса, 21 вересня 2011 року. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. – С.4-11.

**Statement of the problem.** Conservation during twenty years of independence Ukraine inefficient post-Soviet social system, distortion caused weakness of democratic procedures and the states inability to perform its functions to protect the rights and freedoms of man and citizen, in a growing distrust of the state of society.

**Urgency.** Modern transformation processes in all aspects of life Ukraine needs to ensure its sustainable development require hard Ukrainian state and society radically new attitude to the question of the formation and development of human resources.

**The purpose of the article** – an overview of reforms in training public servants.

**Our task was to study** – analysis reform training for public officials to promote efficient system of public administration and local government in Ukraine.

**Summary.** One of the areas of civil society and rule of law in Ukraine is the development of the civil service as an important mechanism for Social Transformation. The efficiency and effectiveness of public service depends on its staff. The high level of their professional training and experience necessary to carry out the tasks of Nation and for creating a positive attitude and confidence of the population to public service, which is an essential feature of a democratic society. In modern terms, the role of the subjective factor management – civil

servants and local government officials, who are capable of their actions largely offset the costs of transformation of Ukrainian society and imperfections of the market mechanism economy.

Modern Ukrainian society are objectively high demands on the individual public servant who solves difficult task and sometimes even operates in extreme situations. Regarding the personal qualities of public servants academics and practitioners are searching optimal balance of political and legal, business, moral, ethical principles in the profession of public servants. In this regard, it is vital to the process of parallel simulation state and self service as prestigious and profitable to serve the state and the community honestly, in good faith for the benefit of society and for the benefit of man, and the creation of appropriate educational opportunities for the profession of public servants, improving education level called socio-professional group. It is therefore an important part of ongoing administrative reform is the reform of the public service, which includes modernization of state and municipal management system, radical change public perception of the public service, and most importantly – the return of citizens; trust in public authorities and local governments.

**Conclusion and outcomes.** We are convinced that started in Ukraine reform of training public servants facilitate efficient system of public administration and local government, including consolidation in the content of professional training of civil servants and local government officials such values as democratic participation in the community, responsibility, tolerance, humanism, social partnership; in the formation of public servants with the necessary knowledge; establish a system conflict of interest of public officials of sustainable system of ethical values of public service and local government; introduction of a new procedure for performance evaluation of civil servants and local government officials At the same time, the civil service master must generate not burdened with stereotypes of the past human resources, able to assume responsibility for the fate of the state and society.

