

ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА  
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ

Кафедра: публічного управління та адміністрування

# МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на здобуття ступеня магістра

на тему: «УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ  
ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ  
СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ЦИФРОВОГО  
СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ»

Виконав: студент магістратури за  
спеціальністю 281 Публічне  
управління та адміністрування  
заочної форми навчанням

Галишук Н.М.

Керівник: Требик Л.П., доцент кафедри  
публічного управління та  
адміністрування, кандидат наук з  
державного управління,

Рецензент: \_\_\_\_\_

## АНОТАЦІЯ

**Галишук Н.М. Удосконалення системи професійного навчання державних службовців в умовах розвитку цифрового суспільства в Україні. – Рукопис.**

У магістерській роботі розробленні практичні рекомендації щодо удосконалення системи професійного навчання державних службовців в умовах розвитку цифрового суспільства в Україні.

Охарактеризовано сутність підвищення кваліфікації державних службовців з урахуванням трьох його аспектів – складова системи професійного навчання, процес і результат навчання, яким відповідають принципи підвищення кваліфікації.

Проаналізовано основні положення та результати реалізації стратегій, концепцій та інших нормативно-правових актів та з'ясовано, що донині підвищення кваліфікації державних службовців здійснювалось шляхом застосування окремих методів та інструментів впливу, не систематизованих у комплекс взаємоузгоджених механізмів.

Визначено, що успішність професійного навчання та конкурентність регіональних інститутів НАДУ значною мірою залежить від змісту програм професійного навчання, які пропонуються закладами освіти, та гнучкості їх реалізації, в тому числі із застосуванням нових цифрових технологій в навчальному процесі. Крім того, на якість навчання має значний вплив мотивація та особистісне ставлення до навчання безпосередньо його учасників – державних службовців.

Проаналізовано, що державні службовці категорії найбільше потребують удосконалення таких компетентностей, як: знання законодавства, професійні знання, впровадження змін.

**Ключові слова:** професійне навчання, підвищення кваліфікації, цифрове суспільство.

## Summary

**Galishuk N.M. Improving the system of professional training of civil servants in the development of digital society in Ukraine.** - Manuscript.

The master's thesis develops practical recommendations for improving the system of professional training of civil servants in the development of digital society in Ukraine.

The essence of advanced training of civil servants is characterized taking into account its three aspects - a component of the system of professional training, the process and result of training, which correspond to the principles of advanced training.

The main provisions and results of the implementation of strategies, concepts and other regulations are analyzed and it is found that until now the training of civil servants was carried out through the use of certain methods and tools of influence, not systematized in a set of mutually agreed mechanisms.

It is determined that the success of vocational training and competitiveness of regional institutes of NAPA largely depends on the content of vocational training programs offered by educational institutions and the flexibility of their implementation, including the use of new digital technologies in the educational process. In addition, the quality of education is significantly influenced by motivation and personal attitude to learning directly by its participants - civil servants.

It is analyzed that civil servants of the category most need to improve such competencies as: knowledge of legislation, professional knowledge, implementation of changes.

**Key words:** professional training, advanced training, digital society.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ЦИФРОВОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ.....	8
1.1. Сутність, види та принципи професійного навчання державних службовців.....	8
1.2. Правове регулювання та організаційне забезпечення діяльності закладів системи підвищення кваліфікації.....	14
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ ІНДИВІДУАЛЬНИХ ПОТРЕБ ТА ОЦІНКА ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	19
2.1 Дослідження сучасного розвитку професійного навчання державних службовців України .....	29
2.2. Аналіз індивідуальних потреб у професійному навчанні державних службовців в умовах розвитку цифрового суспільства в Україні.....	26
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ЦИФРОВОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ.....	35
3.1. Інтеграція компетентнісно-орієнтованого підходу у кадрові процеси органів влади.....	35
3.2. Напрями покращення системи професійного навчання державних службовців.....	43
ВИСНОВКИ.....	51
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	53

## ВСТУП

В умовах стрімкого розвитку інформаційних технологій та оновлення професійних знань світовою тенденцією стало суспільного розвитку в XXI ст. є утвердження концепції безперервної освіти. Необхідність формування механізмів її запровадження в навчанні кадрів центральних і територіальних органів виконавчої влади (далі – органи влади), орієнтованому на їх особистісний і професійний розвиток, запровадження принципів належного врядування, передбачено Стратегією реформування

**Актуальність теми.** Підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади є складовою системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Але, порівняно з іншими підсистемами, йому властиві оперативність і масштабність впливу на кадровий потенціал держави, проблемна і функціональна спрямованість навчальних програм. Тому для успішної реалізації цілей сталого розвитку Української держави як незалежної, демократичної, парламентсько-президентської республіки важливо забезпечити ефективність механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації.

Проблеми професійного й особистісного розвитку державних службовців, забезпечення ефективності управління підвищенням їх кваліфікації досліджували М. Білинська [2], , О. Воронько [5], В. Гошовська [7-10], Д. Дзвінчук [11], В. Загорський [15], В. Куйбіда [19], Понеділко [36], О. Пухкал [54], О. Руденко [57], С. Серьогін [59], В. Тертичка [62] та ряд інших вітчизняних.

**Мета** дослідження полягає в теоретичному обґрунтуванні, аналізі сучасного стану та розробленні практичних рекомендацій щодо удосконалення системи професійного навчання державних службовців в умовах розвитку цифрового суспільства в Україні.

### **Завдання:**

- уточнити сутність та види підвищення кваліфікації державних службовців;

- розглянути правове регулювання та організаційне забезпечення діяльності закладів системи підвищення кваліфікації;
- здійснити оцінювання якісного професійного навчання державних службовців України;
- проаналізувати рівень підвищення професійної компетентності державних службовців;
- запропонувати компетентнісно-орієнтований підхід у кадрові процеси органів влади;
- запропонувати напрями реформування системи професійного навчання державних службовців.

**Об'єкт** – професійне навчання державних службовців.

**Предмет** - удосконалення системи професійного навчання державних службовців в умовах розвитку цифрового суспільства в Україні.

**Методи дослідження:**

- метод анкетування, який включає набір питань, що стосується рівня цифрової компетентності державного службовця;
- метод спостереження за поведженням заснований на спостереженні й оцінці поведження працівника у запропонованій ситуації поточного часу і фіксації кількості випадків типового чи специфічного поведження в умовах розвитку цифрового суспільства в Україні.

Практичне значення одержаних результатів: За допомогою впровадження змін, які полягають у застосування нових методів управління, серед них і нових інформаційних технологій полягає модернізація державної служби. Якраз у такому ключі і потрібне застосування передового досвіду управління у вигляді управлінських технологій. Зважаючи до напрямів державного-управлінської діяльності, які потребують суттєвих змін, застосування методів та напрямів

Інформаційною базою дослідження є: монографії, статті, посібники, автореферати за темою дослідження, нормативно-правові акти, результати власних досліджень.

**Структура роботи.** Відповідно до мети та завдань дослідження робота складається зі вступу, 3 розділів, 6 підрозділів, висновків, списку використаних джерел із 65 найменування. Загальний обсяг роботи складає 61 сторінку.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ЦИФРОВОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

### 1.1. Сутність, види та принципи професійного навчання державних службовців

Успіх реалізації Стратегії сталого розвитку "Україна-2020" насамперед залежить від технічної компетентності вищого апарату органів влади, від їх здатності запроваджувати інституційні зміни, здійснювати реформи та програми розвитку уряду, забезпечувати ефективність діяльності своїх підвідомчих структур. Однак сучасна система підвищення кваліфікації не відповідає швидким темпам змін та високим вимогам до професіоналізму, особистих, ділових та управлінських навичок і не гарантує розвитку професійної компетентності менеджерів, які використовують інноваційні освітні технології у формі, яка їм підходить.

Встановленню ефективної моделі професійного розвитку вищих державних службовців передуює з'ясування її характеру як невід'ємної частини системи професійної підготовки державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та замісників, посадових осіб місцевого самоврядування та місцевих радників. Основні аспекти категорій «керівництво», «керівник», «керівник органу виконавчої влади», «вищі посадовці державної служби», «вищий персонал державної служби» обговорювали А. Воронько, Л. Гогін, А. Головач, Н. Гончарук, В. Гошовська, А. Міхненко, М. Пірен та інші вітчизняні вчені.

При визначенні поняття підвищення кваліфікації та похідного від нього терміну «підвищення кваліфікації вищих кадрів влади» необхідно враховувати три аспекти їх сутності, які містяться в аналізі чинних нормативно-правових актів, педагогічної, а також методичної та наукової літератури [30], якщо вони враховані:

1) як частина системи освіти: частина системи освіти протягом усього життя [32, с. 304], освіта дорослих [43, ст. 18], системи професійного навчання [38, ст. 48] або вид післядипломної підготовки [43, ст. 18; 11, с. 9];

2) як навчальний процес (або як систему послідовних і цілеспрямованих впливів на особистість спеціаліста [25, с. 80]) з метою оновлення та розвитку знань, умінь та навичок на основі здобутого попереднього рівня освіти, необхідних для ефективного вирішення завдань, необхідних для професійної діяльності;

3) як результат: динаміка позитивних змін у професійній компетентності фахівця [32, с. 304]; набуття нових та / або вдосконалення набутих компетенцій в рамках професійної діяльності або галузі знань [43, ст. 18]; збільшення здатності (або бажання) виконувати нові професійні завдання та обов'язки [60, с. 6]; часткова зміна спеціалізації чи готовність бути активними або їх поєднання [11, с. 10].

1. У процесі професійного розвитку, який необхідний не лише для ефективного вирішення професійних завдань, а й для розвитку особистості [297, с. 441], людина набуває ціннісних установок [32, с. 304]. Це важливо, оскільки, з одного боку, (аксіологічна) ціннісна складова є важливою частиною професійної компетентності керівного персоналу влади, а з іншого боку, керівництво та інші особисті якості дуже важливі для сучасного менеджера. Тому професійний розвиток повинен забезпечувати його особистісний розвиток.

2. Професійний розвиток є цілеспрямованим, гнучким, активним та контрольованим процесом, а розвиток компетентності - це безперервна зміна рівня освіти державного службовця, який контролюється, коригується та забезпечується шляхом навчання керівників відповідно до відповідних програм для збагачення їх компетенції [11, п. 15]. Щоб забезпечити ці умови, нове законодавство про державну службу запровадило індивідуальні програми розвитку професійних навичок. Для задоволення цих умов ми також вважаємо важливим розробити стратегії професійного розвитку персоналу.

3. Психологічна конструкція тренувального процесу обов'язково повинна містити формуючий ефект, спрямований на оновлення мотивації та пізнавальних потреб аудиторії, а через їх задоволення - відтворення свідомого образу кінцевого результату тренінгу [25, с. 80]. Цей результат повинен бути не лише високим рівнем професійно - кваліфікованого розвитку, але також професійно – посадовим розвитком.

Водночас, заслуговує на увагу зауваження професора Н. Нижник про те, що правильність визначення поняття „підготовка” у цій частині є сумнівним, що кваліфікацію спеціаліста потрібно покращувати, але рівень цієї кваліфікації - ні. Тому, на думку дослідниці, термін «допоміжна освіта» або «допоміжне навчання» було б виправданим для використання в цьому аспекті [27, с. 18-19].

В. Бойко також вказує на необхідність перегляду терміну «підвищення кваліфікації», оскільки українське законодавство визначає поняття як освіта (компонент післядипломної освіти), що, на його думку, суперечить суті нового терміну «неформальна освіта» [3, с.6].

Аргументом на користь такої пропозиції є те, що термін " in-service training " (підвищення кваліфікації) дуже рідко використовується на практиці за кордоном. Однак використовують терміни " training" як набуття знань, умінь, навичок чи установок, що підвищують ефективність професійної діяльності на посадах, і " development" як розвиток потенціалу спеціаліста (особистий, управлінський, професійний, творчий, інноваційний), незалежно від того, яка його підготовка передбачає нові функції та ролі. Однак такий підхід відповідає не лише термінології, визначеній у національних нормативно-правових актах, але й стійкій практиці та традиціям професійного розвитку персоналу в Україні, яка складається з двох взаємопов'язаних частин:

1) Професійно-кваліфікаційний розвиток (підвищення професійної компетентності) шляхом професійного навчання через систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації;

2) професійно – посадовий розвиток, при якому освоюється система професійної мотивації, професійної соціалізації та просування по службі.

Чинне положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та замісників, посадових осіб місцевого самоврядування (далі: Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації) передбачає такі види подальшого навчання та підвищення кваліфікації:

- навчання за програмами професійного навчання;
- тематичні постійні семінари;
- спеціалізоване короткострокове навчання;
- тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги;
- стажування в установах, на які поширюється дія законів України "Про державну службу"[38] та "Про службу в органах місцевого самоврядування" [47], а також за кордоном;
- самонавчання (самоосвіта)
- щорічний Всеукраїнський конкурс «Найкраща посадова особа» [42, с. 8].

Відповідно до розділу 1, пункт 7 "Загальні положення" Розпорядження Національної Держслужби "Про затвердження Методології створення індивідуальної програми підвищення професійної компетентності посадової особи" [41], для цих типів здійснюється підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб, у т. ч. урядовців. На наш погляд, аналіз цього переліку не дає ідентифікації класифікаційного критерію, згідно з яким він сформований, він невичерпний і не сприяє комплексному підходу до його планування, організації, контролю, аналізу та регулювання. Тому пропонується класифікувати типи підготовки вищих державних службовців за такими критеріями:

- 1) мета впровадження (адаптація до нових умов праці або посади, впровадження законодавчих змін; впровадження інновацій; професійний прогрес; покращення результатів діяльності, підвищення рівня управлінських чи професійних навичок; особистий розвиток, обмін досвідом та формування професійних мереж);

2) формальність навчання (формальне - навчання за програмою професійного навчання; неформальне - навчання за програмами тематичних довгострокових та короткотермінових семінарів, навчальних курсів, спеціалізованих короткотермінових курсів, участь у II та III турах щорічного всеукраїнського конкурсу "Найкраща посадова особа", стажування, наставництво, коучинг; інформальне - самоосвіта, навчання на основі діяльності)

3) форма навчання (денна, очна, заочна, очно-дистанційна, дистанційна, на роботі, з відривом від роботи);

4) джерело фінансування (кошти державного або місцевого бюджету, фонди організації (установи), міжнародна технічна допомога, тощо)

5) періодичність (постійна або безперервна, періодична, епізодична)

6) рівень ієрархії управління (найвищий, середній та найнижчий)

7) орієнтація (орієнтована на особистість, орієнтована на систему)

8) місце проходження (в навчальному закладі, на робочому місці, в іншому закладі чи організації);

9) термін проходження (короткостроковий - до 1 тижня, середньостроковий - 2-4 тижні, довгостроковий - більше 4 тижнів)

10) кількість учасників (індивідуальне, групове)

11) суб'єкт надання освітніх послуг для підвищення кваліфікації (Національна академія державного управління при Президентіві України; Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації чиновників та посадових осіб місцевих органів влади; регіональні центри з перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державні компанії, установи та організації тощо).

На основі запропонованої класифікації ми дійшли висновку, що перелік видів навчання, передбачених Положенням про систему підготовки, спеціалізації та навчання [42], базувався на формальності навчання, але не є вичерпним. Ми вважаємо, що крім практики, там також повинні бути наставництво та коучинг як ефективні технології для навчання, орієнтованого на того хто вчиться.

Незалежно від обраного типу навчання, воно повинно базуватися на принципах, що відображають його природу, враховувати стратегічні цілі державної кадрової політики та ефективні підходи до освіти дорослих (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Основні принципи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади

Державне регулювання виконавчої освіти в державних установах має забезпечувати дотримання цих принципів, враховуючи їх пріоритет.

Таким чином, державне регулювання подальшої підготовки керівних кадрів влади складається з ряду конкретних інструкцій, форм, методів та засобів впливу, використовуваних державних органів та тем, уповноважених державою на реалізацію державної політики у цій галузі, послідовності елементів, процесів та зв'язки в системі підвищення кваліфікації державних органів з метою її стабілізації, адаптації до мінливих умов, реагування на нові виклики, забезпечення ефективності її функціонування, стратегічного розвитку та запровадження механізмів саморегулювання. Під методом державного регулювання ми маємо на увазі сукупність прийомів або операцій з використання засобів (інструментів), що забезпечують втілення мети регулювання.

## **1.2. Правове регулювання та організаційне забезпечення діяльності закладів системи підвищення кваліфікації**

Серед навчальних закладів, які здійснюють освітню діяльність, спрямовану на підвищення кваліфікації вищого управлінського персоналу (установи системи підвищення кваліфікації), можна назвати:

НАДУ при Президентові України, в структурі якої Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів (далі: ІПККК) та його регіональні інститути;

- центри з перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій (далі: центри перепідготовки та підвищення кваліфікації);

- Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі: ВЦПК), створений у 2017 році як заклад післядипломної освіти та належить до адміністративної сфери Національної служби [44, 46] і відповідно постанові Кабінету Міністрів від 23 серпня 2016 року № 536 організовує та забезпечує навчання посадових осіб на посадах категорії «А» [45];

- інші навчальні заклади післядипломної освіти.

Заклади системи підвищення кваліфікації проводять офіційне навчання (освіту) за програмами професійної та неформальної підготовки - за програмами тематичних довгострокових та короткотермінових семінарів (у тому числі тренінгів), спеціалізованих короткотермінових навчальних курсів та щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець».

Науково-методичне забезпечення навчальної системи здійснюється НАДУ при Президентові України. Координаційна рада з надання методичної підтримки регіональним та галузевим установам з підготовки та перепідготовки кадрів сприяла розвитку професійної мережі експертів у цій галузі.

Необхідність модернізації Національної академії державного управління при Президентові України, яка має статус головного навчального закладу системи безперервної освіти [48], призвела до її реформування відповідно до Указів Президента України "Питання реформування Національної академії

державного управління під керівництвом Президента України "[35]" з деяких питань Національної академії державного управління при Президентові України "[39]" та стратегії реформування державного управління України на період 2016-2020 рр. [61]. Уже в 2011 р. вчені при Президентові України запропонували основні напрямки реформування НАДУ з урахуванням досвіду іноземних шкіл державного управління, які повинні забезпечити їх модернізацію:

1) перехід від традиційного навчального закладу до інноваційної організації, що діє за ідеологією "підприємницького університету", створюючи нову цінність та орієнтуючись на ринок партнерів освітніх послуг; 2) перехід від організації, що обслуговує приватних осіб, до організації-партнера, яка працює з великими підрядними установами; 3) перетворення навчального закладу на школу управління активно формує його політику; 4) формування команди мотивованих визнаних професіоналів, зацікавлених у кінцевому результаті діяльності [15, с. 4-5].

На думку експертів, адміністративна система закладу є бюрократичною. Відсутність нагляду за якістю освіти, довірливі наукові дослідження, руйнування інфраструктури та інші фактори не наблизили її до національних шкіл державного управління світового стандарту, зокрема до Національної школи управління у Франції (Ecole National d'Administration, далі - ENA), Національна школа державного управління в Польщі (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, далі - KSAP) та інші [62]. Отже, нова концепція реформи НАДУ при Президентові України передбачає перейменування та запровадження механізму її адаптації до швидко мінливих функціональних умов, що повинно сприяти наданню високоякісних наукових, техніко-аналітичних та освітніх послуг. Їх контроль організовується шляхом запровадження системи забезпечення якості наукової та освітньої діяльності на основі Берлінського комюніке (2003), ENQA або IQA, стандартів EQUIS та управління - ISO 9001 [17].

Проблемою правового регулювання подальшого розвитку центрів перепідготовки та підготовки є невизначеність їх статусу. Незважаючи на визнання центрів закладами післядипломної освіти на нормативному рівні [50],

у 2015 році в постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження ліцензійних умов провадження освітньої діяльності» [40] їх не було внесено до закладів освіти (хоча у документі взагалі не йдеться про післядипломну освіту), а вимоги, які висувають до навчальних закладів, значно перевищують об'єктивні можливості центрів [3, с. 4].

На наш погляд, новий український Закон «Про освіту» [43] створив умови для іншого способу вирішення цієї проблеми з наступними положеннями: 1) юридична особа має статус навчального закладу, якщо її основною діяльністю є освітня діяльність (ст. 22 п. 1). 2) навчальні заклади, які здійснюють освітню діяльність для продовження освіти, обов'язковий характер якої передбачений законодавством, повинні отримати ліцензію на відповідну діяльність та/або акредитувати відповідні освітні програми (стаття 18 п.11). Обов'язковість підвищення кваліфікації (принаймні раз на три роки) регулюється статтею 48 п. 5 Закону України "Про державну службу" [38], однак його характер визначається не в самому законі, а в постанові Кабінету Міністрів України [42] - навчання за програмою професійного підвищення кваліфікації.

Таким чином, проблема подальшого функціонування центрів та їхньої здатності проводити офіційне навчання (освіту) буде вирішена лише після затвердження процедур затвердження освітньої діяльності для продовження освіти та акредитації програм підвищення кваліфікації. Водночас їх запровадження повинно допомогти подолати монополію державних установ на ринку освітніх послуг для подальшого навчання. Однак важливо врахувати необхідність забезпечення цілісності та координації системи. Провідна роль у виконанні цих завдань лежить на Національній державній службі - центральному органі виконавчої влади, який формує та реалізує державну політику у сфері державної служби, а отже, є основним суб'єктом державного регулювання підвищення кваліфікації.

Перспективи розвитку інститутів системи залежать від механізмів фінансування навчання через державні та регіональні механізми за рахунок альтернативних джерел (фінансова підтримка міжнародних організацій,

зокрема Європейського Союзу, ПРООН, GIZ, USAID, NISPAcee тощо), та коштів, що надаються на утримання органів влади.

Під час укладення контрактів на навчання з органами влади, то в статті 48 п. 4 Закону «Про державну службу» України визнано право керівника державної служби купувати такі послуги в межах витрат на утримання відповідного органу. Для того, щоб цей стандарт працював, ми вважаємо важливим не тільки визначити відсоток цих витрат стосовно фонду оплати праці, але також забезпечити, щоб це можна було обґрунтувати вивченням реальних освітніх потреб на основі моделей компетентності, розроблених для різних служб категорій посад та професійних стандартів держави, яких сьогодні бракує. У цьому контексті важливо, щоб нові закони про державну службу та освіту заклали основу для створення механізмів впровадження довічної освіти для державних службовців (на робочому місці з використанням можливостей дистанційного навчання, інших видів неформального та інформального навчання), заснований на компетентнісному підході.

Зокрема, новий Закон України "Про освіту" [43] передбачає такі заходи:

- 1) визначення освіти дорослих (що включає післядипломну освіту, професійну підготовку робітників, курси перепідготовки та / або підвищення кваліфікації, постійний професійний розвиток, тощо), що є невід'ємною частиною системи освіти в Україні (статті 10, 18);
- 2) офіційне визнання трьох видів освіти: формальної, неформальної та інформальної; необхідність створення умов для їх розвитку та визнання результатів навчання, досягнутих за останніми двома типами (стаття 8);
- 3) поділ кваліфікацій на повні та часткові, а також педагогічні та професійні кваліфікації, що в першому випадку передбачає визначення обсягу набутих компетентностей порівняно зі списком, встановленим у відповідному професійному стандарті, у другому - набір компетентностей (результати навчання), зазначених у освітньому стандарті, а також тих, що дозволяють виконувати певний вид роботи або займатися професійною діяльністю (стаття 34);
- 4) створення кваліфікаційних центрів для присвоєння та/або атестації професійної кваліфікації у порядку, встановленому іншими правовими актами (стаття 34);
- 5) заходи щодо забезпечення високого

професійного рівня викладацького складу шляхом добровільної сертифікації (стаття 51), при успішному завершенні якої власник трирічного сертифіката отримує щомісячну додаткову виплату офіційної заробітної плати у розмірі 20%, можливість участі в інституційному аудиті, розробці та акредитації освітніх програм та грантів, тощо. На наш погляд, це буде суттєвим стимулом для професійного розвитку освітянського персоналу, що працює в системі підвищення кваліфікації вищих державних службовців.

Важливо, щоб ці зміни були відображені у новому положенні про систему професійної підготовки державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та замісників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Закони України "Про державну службу" та "Про освіту" заклали важливі основи для розвитку неформальної та неформальної підготовки керівних органів влади в рамках реалізації концепції їх наступності з урахуванням запровадження планування підвищення рівня професійної компетентності індивідуальних та організаційних навчальних потреб, його впровадження в щорічну оцінку результатів діяльності та підтримку на конкурсній основі, та інші нововведення. Однак без запровадження ефективних механізмів виявлення потреб у навчанні та фінансування професійного навчання установи системи підготовки не можуть стратегічно планувати свою діяльність.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ІНДИВІДУАЛЬНИХ ПОТРЕБ ТА ОЦІНКА ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

#### **2.1. Дослідження сучасного розвитку професійного навчання державних службовців України**

Ключовими завданнями реформування вітчизняної системи державного управління є підвищення якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, оптимізація функціоналу владних інституцій, забезпечення доцільного розподілу повноважень і сфер відповідальності між ними. Від ефективності державного управління залежить рівень життя громадян, підвищення конкурентоспроможності й міжнародної суб'єктності країни.

Досягнення цих завдань не в останню чергу залежить від модернізації та розбудови з урахуванням кращих національних та світових практик і стандартів усіх складових сучасної системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, зорієнтованої на їх розвиток та кар'єрне зростання, здатної підвищувати якість роботи керівної управлінської ланки в умовах здійснення реформ в Україні.

Із прийняттям нового Закону України «Про державну службу» [38] наша держава стала на шлях формування нової парадигми державно-службових відносин, їх соціального призначення та суспільного сприйняття. Закономірно, що докорінно змінилося розуміння, власне, сутності професійного навчання. Національне законодавство збагатилося новими, принципово важливими нормативно-правовими актами у цій сфері, суттєво змінилися вимоги до якості навчання.

Україна потребує сьогодні управлінських кадрів нової якості, здатних прискорити соціально-економічний розвиток як регіонів, так і України в цілому, здійснювати професійну діяльність в умовах ризиків і викликів, які

постійно постають перед нашою державою. Все це вимагає модернізації системи професійного навчання, зміни формату підготовки сучасних посадовців, запровадження нових стандартів професійної освіти у сфері публічної служби.

Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 року одним із пріоритетів реформування державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах визначено реформування системи професійного навчання державних службовців.

У 2019 році підвищення кваліфікації учасників навчання здійснювалось за програмами підвищення кваліфікації, що за змістом, тривалістю та інтенсивністю навчання поділяються на: загальні професійні (сертифікатні); спеціальні професійні (сертифікатні); загальні короткострокові; спеціальні короткострокові. Зміст загальних та спеціальних програм, форми навчання учасників навчання визначались з урахуванням завдань, функцій, повноважень та потреб державних органів, органів місцевого самоврядування.

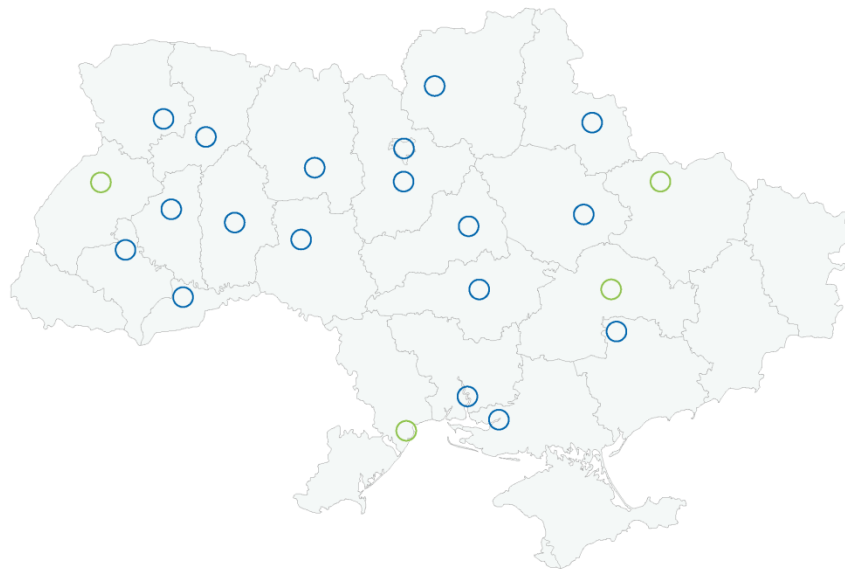


Рис. 2.1. Кількість осіб, які підвищили кваліфікацію у ЦППК та регіональних інститутах НАДУ у 2018-2019 роках.

Примітка. Складено автором.

У звітному періоді в 18 ЦППК та чотирьох регіональних інститутах НАДУ підвищили кваліфікацію 72 961 особа, що на 8 695 осіб (або на 13,5%) більше ніж у 2018 році.(рис. 2.2).

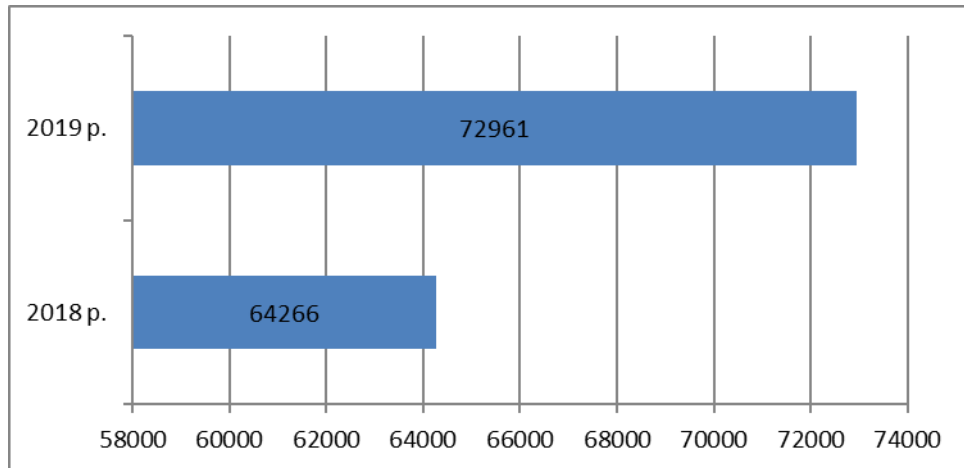


Рис. 2. 2. Кількість осіб, які підвищили кваліфікацію у ЦППК та регіональних інститутах НАДУ у 2018–2019 роках.

Примітка. Складено автором.

Учасниками навчання були державні службовці (46 477 осіб або 63,7% від загальної чисельності учасників), посадові особи місцевого самоврядування (22 301 особа або 30,6%), голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники, інші працівники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, депутати місцевих рад (4 183 особи або 5,7%) (рис. 2.3).

Інші категорії - голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники, інші працівники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, депутати місцевих рад.

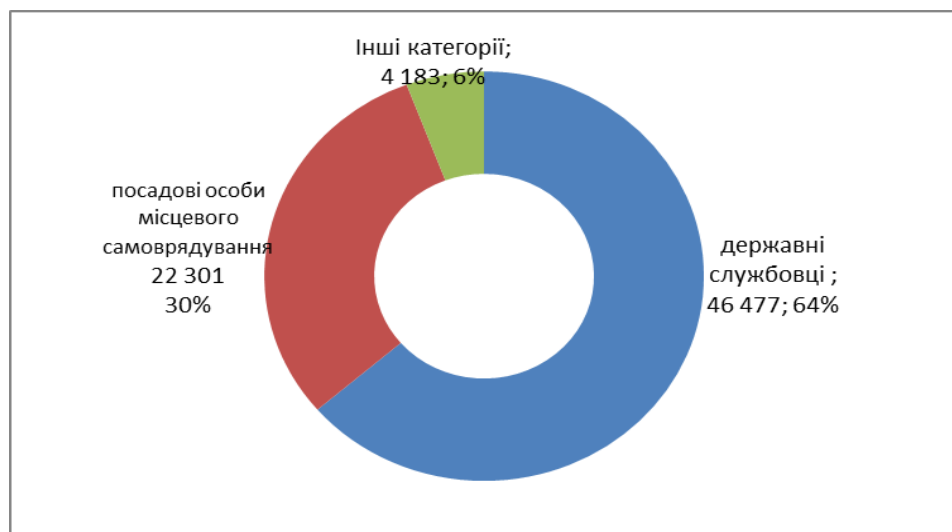


Рис. 2.3. Кількісне та відсоткове співвідношення осіб, які підвищили кваліфікацію у ЦППК та регіональних інститутах НАДУ у 2019 році.

Примітка. Складено автором.

Результати аналізу даних щодо підвищення кваліфікації державних службовців у розрізі рівнів органів виконавчої влади показали, що навчання за програмами підвищення кваліфікації пройшли 30 205 державних службовців місцевих органів виконавчої влади та 16 272 державних службовців територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Відсоткове співвідношення склало 65% та 35% відповідно (рис. 2.4).

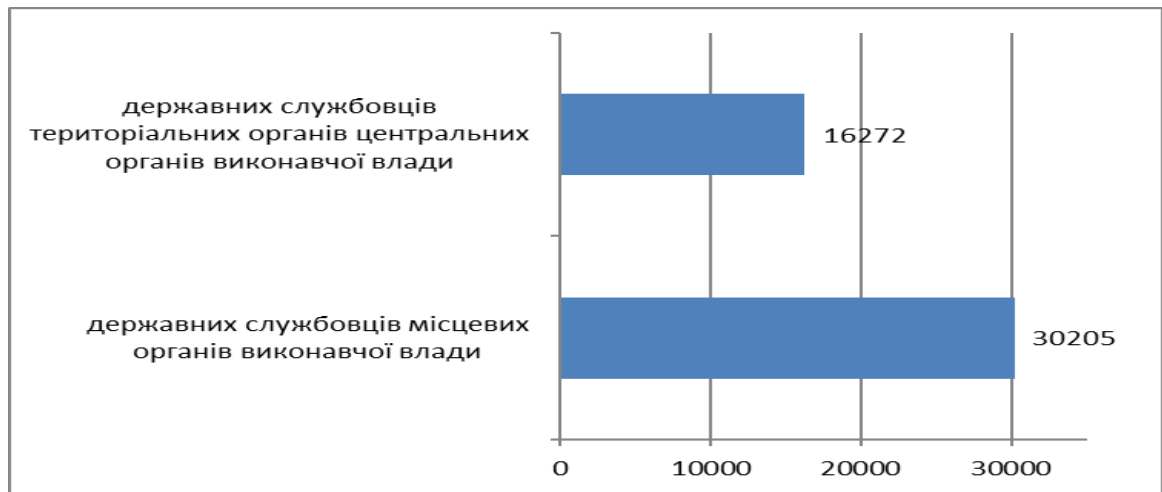


Рис.2.4. Кількість державних службовців, які підвищили кваліфікацію у ЦППК та регіональних інститутах НАДУ у 2019 році, за рівнями органів виконавчої влади, осіб

Примітка. Складено автором.

Переважну більшість учасників навчання з числа державних службовців як центральних, так і місцевих органів виконавчої влади, становили державні службовці, які займають посади державної служби категорії «В». Уцілому із загальної кількості державних службовців, які підвищили кваліфікацію у 2019 році, яка складає 46 477 осіб: 39% - державні службовці категорії «В» місцевих органів виконавчої влади; 22,7% - державні службовці категорії «В» центральних органів виконавчої влади.

Розподіл учасників навчання за категоріями посад в органах місцевого самоврядування засвідчив, що майже дві третини від загальної кількості посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію у звітному періоді (22 301 осіб), становили особи, посади яких віднесені до VI та VII категорій посад в органах місцевого самоврядування: 7 523 (33,7 %) та 7 166 (32,1 %) осіб відповідно. Найменша частка учасників навчання зазначеної

категорії - це особи, посади яких віднесені до III категорії посад в органах місцевого самоврядування (309 осіб або 1,4 %).

Загалом упродовж 2019 року, як і в попередні роки, спостерігався нерівномірний розподіл учасників навчання за закладами освіти та регіонами. Так, найбільша кількість осіб, які пройшли навчання за програмами підвищення кваліфікації, була зареєстрована у Волинському ЦППК і становила 8 405 осіб (11,5% від загальної кількості учасників навчання), найменша – 1 651 особа (2,3%) у Дніпропетровському регіональному інституті НАДУ (рис.2.5).

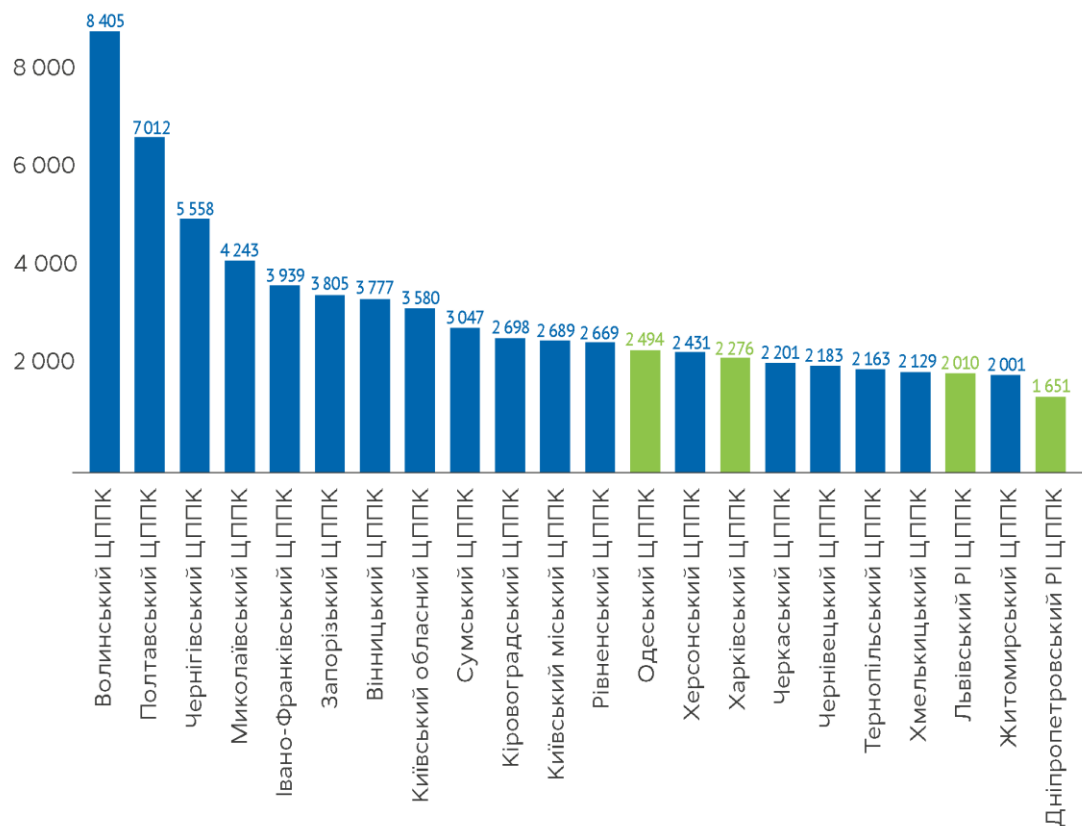


Рис. 2.5. Розподіл учасників навчання за закладами освіти та регіонами.

Примітка. Складено автором.

Аналіз кількісних показників учасників навчання у ЦППК та регіональних інститутах НАДУ показав, що в 2019 році у 18 ЦППК підвищили кваліфікацію 64 530 осіб (40 744 державних службовців, 19 615 посадових осіб місцевого самоврядування, 4 171 інший працівник органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, державного підприємства, установи і організації, голова місцевої державної адміністрації, його перший заступник та заступник, депутат місцевої ради), що склало 88 % від загальної кількості осіб, які пройшли навчання. Водночас кількість учасників навчання у чотирьох

регіональних інститутах НАДУ становила 8 431 особу (5 733 державних службовців, 2 686 посадових осіб місцевого самоврядування, 12 інших працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад), що склало відповідно 12%.

У 2019 році навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування здійснювалось за професійними (сертифікатними) та короткостроковими програмами підвищення кваліфікації, розробленими ЦППК, регіональними інститутами НАДУ та погодженими замовниками відповідних освітніх послуг. Загалом навчання здійснювалося за 1 047 програмами підвищення кваліфікації, зокрема:

- загальних короткострокових програм - 265;
- загальних професійних (сертифікатних) програм - 61;
- спеціальних короткострокових програм - 661;
- спеціальних професійних (сертифікатних) програм - 60.

У 2019 році підвищення кваліфікації у ЦППК та регіональних інститутах НАДУ здійснювалось за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством. Загальний обсяг витрат на підвищення кваліфікації у 2019 році склав 54 141 411 грн. Основна частина фінансування здійснювалась за рахунок коштів місцевих бюджетів (49 954 317 грн. або 92,3% від загального обсягу фінансування), інших надходжень, не заборонених законодавством (2 722 017 грн. або 5%). З державного бюджету було залучено лише 1 465 077 грн., що склало 2,7% від загального обсягу фінансування підвищення кваліфікації.

Як видно з рис. 2.6, в усіх ЦППК та регіональних інститутах НАДУ переважну частку фінансування складала кошти місцевих бюджетів. З державного бюджету фінансування отримали лише 4 регіональні інститути НАДУ та 4 ЦППК – Чернігівський, Запорізький, Черкаський та Сумський.

	місцевий бюджет	інші надходження, не заборонені законодавством	державний бюджет
Полтавський ЦППК	3 969 769	0	0
Київський міський ЦППК	3 441 628	161 811	0
Кіровоградський ЦППК	3 405 065	214 465	0
Вінницький ЦППК	3 183 470	106 101	0
Волинський ЦППК	3 085 593	124 119	0
Чернігівський ЦППК	2 724 895	0	63 771
Запорізький ЦППК	2 631 317	910	117 033
Черкаський ЦППК	2 595 853	0	19 394
Чернівецький ЦППК	2 541 607	166 422	0
Київський обласний ЦППК	2 531 000	128 000	0
Тернопільський ЦППК	2 455 600	134 500	0
Івано-Франківський ЦППК	2 437 952	237 182	0
Миколаївський ЦППК	2 436 492	147 196	0
Сумський ЦППК	2 361 058	0	98 401
Рівненський ЦППК	2 222 101	19 902	0
Херсонський ЦППК	1 790 327	157 220	0
Хмельницький ЦППК	1 773 198	274 458	0
Житомирський ЦППК	1 403 69	148 194	0
Дніпропетровський РІ ЦППК	1 094 500	230 364	146 049
Харківський ЦППК	718 835	47 440	332 548
Одеський ЦППК	639 360	262 660	468 767
Львівський РІ ЦППК	500 000	161 073	219 114

Рис. 2.6. Обсяги та джерела фінансування у 2019 році за ЦППК та регіональними інститутами НАДУ

Примітка. Складено автором.

Потрібно зазначити, що закладам освіти з метою реалізації програм підвищення кваліфікації, впровадження інноваційних інструментів до навчального процесу вдалося залучити додаткові кошти, в тому числі кошти від реалізації спільних програм, проєктів з іноземними партнерами та укладення договорів на надання освітніх послуг з органами державної влади та місцевого самоврядування. Загалом у звітному періоді, у порівнянні з 2018 роком, спостерігалось розширення тематики та збільшення кількості програм підвищення кваліфікації, які були розроблені та реалізовані ЦППК та

регіональними інститутами НАДУ, для задоволення відповідних потреб органів державної влади та місцевого самоврядування. Заклади освіти, беручи до уваги практичну орієнтованість підвищення кваліфікації та запити на проведення короткострокових програм підвищення кваліфікації як загальних, так і спеціальних, залучали до навчального процесу фахівців-практиків, які мають практичний досвід роботи в державних органах та органах місцевого самоврядування, неурядових організаціях.

Успішність навчання та конкурентність ЦППК та регіональних інститутів НАДУ значною мірою залежить від змісту програм підвищення кваліфікації, які пропонуються закладами освіти, та гнучкості їх реалізації, в тому числі із застосуванням нових інформаційних технологій в навчальному процесі. Крім того, на якість навчання має значний вплив мотивація та особистісне ставлення до навчання безпосередньо його учасників – державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, депутатів місцевих рад, а також – інтегрування професійного навчання з іншими інструментами проходження служби.

## **2.2. Аналіз індивідуальних потреб у професійному навчанні державних службовців в умовах розвитку цифрового суспільства в Україні**

Визначення та аналіз індивідуальних потреб у професійному навчанні державних службовців здійснюються державними органами під час щорічного оцінювання результатів службової діяльності та складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності (далі - індивідуальна програма).

У 2018 р. вперше проведено оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, за результатами якого державні службовці разом із службами управління персоналом склали індивідуальні програми.

За результатами узагальнення індивідуальних програм державні органи надіслали НАДС інформацію про потреби у професійному навчанні державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» та «В» (далі -

державні службовців категорій «Б» і «В»), та копії індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» (далі - державні службовців категорії «А»).

Результати аналізу індивідуальних програм державних службовців категорії «А» показали наступне.

Станом на 31 грудня 2018 року загальна кількість посад державної служби категорії «А» за штатним розписом становила 198 осіб, фактична чисельність працюючих державних службовців категорії «А» - 145 осіб, з яких для 62 осіб (42,8%) складено та затверджено індивідуальні програми.

Інформацію щодо потреб у професійному навчанні державних службовців категорії «А» у розрізі професійних компетентностей, що потребують удосконалення, та видів підвищення кваліфікації на ведемо на рис. 2.7



Рис. 2. 7 Професійні компетентності державних службовців категорії «А»

Примітка. Складено автором.

Результати аналізу інформації щодо потреб у професійному навчанні державних службовців категорій «Б» і «В» апаратів міністерств, інших державних органів, отриманої за результатами узагальнення 17074 затверджених індивідуальних програм (4 941 - державних службовців категорії «Б», 12 133 - державних службовців категорії «В»), показали наступне.

Державні службовці категорії «Б» найбільше потребують удосконалення таких компетентностей, як: знання законодавства (1 696 осіб); професійні знання (1 470 осіб); впровадження змін (1 123 особи);

Узагальнення потреб у професійному навчанні державних службовців категорії «Б» і «В» вказує на те, що підвищення рівня компетентностей «знання законодавства» та «професійні знання» визначила для себе більшість зазначених категорій державних службовців.

Державні службовці категорій «Б» і «В» віддають перевагу підвищенню кваліфікації за короткостроковими програми.

За результатами аналізу інформації щодо потреб у професійному навчанні державних службовців категорій «Б» і «В» територіальних органів міністерств, інших державних органів та місцевих державних адміністрацій, отриманої за результатами узагальнення 100 250 затверджених індивідуальних програм (30 035 - державних службовців категорії «Б», 70 215 - державних службовців категорії «В»), можна зробити висновок, що вони корелюються з потребами у професійному навчанні державних службовців категорій «Б» і «В» апаратів міністерств, інших державних органів (рис. 2.8).



Рис. 2.8. Потреби у професійному навчанні державних службовців категорії «Б» територіальних органів міністерств, інших державних органів та МДА за професійними компетентностями.

Примітка. Складено автором.

Професійні компетентності «знання законодавства» та «професійні знання» також були визначені найбільш актуальними для державних службовців категорій «Б» та «В» у територіальних органах центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністраціях, як у цілому по Україні, так і за адміністративно-територіальними одиницями) табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Топ-3 професійних компетентностей державних службовців категорії «Б», які потребують удосконалення (за адміністративно-територіальними одиницями)

Адміністративно-територіальна одиниця	Топ-1	Топ-2	Топ-3
Вінницька	професійні знання	знання законодавства	впровадження змін
Волинська	знання законодавства	управління організацією роботи та персоналом	професійні знання
Дніпропетровська	знання законодавства	професійні знання	впровадження змін
Донецька	професійні знання	знання законодавства	впровадження змін
Житомирська	знання законодавства	професійні знання	комунікації та взаємодія
Закарпатська	знання законодавства	професійні знання	впровадження змін
Запорізька	знання законодавства	впровадження змін	професійні знання
Івано-Франківська	знання законодавства	професійні знання	впровадження змін
Київська	знання законодавства	впровадження змін	професійні знання
Кіровоградська	знання законодавства	професійні знання	впровадження змін
Луганська	знання законодавства	професійні знання	управління організацією роботи та персоналом
Львівська	знання законодавства	впровадження змін	впровадження змін
Миколаївська	знання законодавства	професійні знання	управління організацією роботи та персоналом
Одеська	знання законодавства	професійні знання	впровадження змін
Полтавська	знання законодавства	впровадження змін	особистісні компетенції
Рівненська	знання законодавства	впровадження змін	управління організацією роботи та персоналом
Сумська	знання законодавства	професійні знання	впровадження змін
Тернопільська	знання законодавства	впровадження змін	лідерство
Харківська	знання законодавства	впровадження змін	професійні знання
Херсонська	знання законодавства	впровадження змін	професійні знання

## Продовження табл. 2.1

Хмельницька	знання законодавства	професійні знання	впровадження змін
Черкаська	знання законодавства	впровадження змін	управління організацією роботи та персоналом
Чернівецька	знання законодавства	впровадження змін	прийняття ефективних рішень
Чернігівська	знання законодавства	професійні знання	управління організацією роботи та персоналом

Таким чином, в цілому по Україні для державних службовців категорій «Б» та «В» удосконалення компетентностей «знання законодавства» та «професійні знання» є найбільш актуальним.

Найбільш важливим видом підвищення професійного розвитку працівників органів місцевого самоврядування є обмін досвідом з колегами (78,5 % респондентів вважають цей вид найбільш дієвим). Умовно «друге» місце ділять із приблизно однаковою оцінкою - вивчення кращих практик, консультації з експертами, обмін досвідом з колегами з інших країн, участь у навчальних візитах, участь у семінарах/тренінгах (по 21-25 % респондентів вважають ці види найбільш прийнятними). Найменший інтерес викликає онлайн-навчання: лише 3,5 % опитаних зараховують його до дієвих видів підвищення професійної компетентності.

Потрібно зазначити, що представники органів місцевого самоврядування охоплені значною кількістю навчальних заходів, які пропонуються як існуючими закладами післядипломної освіти, так і асоціаціями органів місцевого самоврядування та програмами/ проектами міжнародної технічної допомоги. Так, протягом 2018 р. 74% керівників органів місцевого самоврядування та керівників структурних підрозділів брали участь у навчанні кілька разів на квартал, або близько 60% - у випадку спеціалістів органів місцевого самоврядування і лише близько 11% у випадку депутатів місцевих рад.

При ухваленні рішення про участь у навчальних заходах, органи місцевого самоврядування віддають перевагу компетентності викладача/тренера (31,9%), організатора навчання (20,7%) та відповідності

пропонованої теми навчання повноваженням і завданням, які реалізуються відповідними органами місцевого самоврядування (20,7%).

З метою подальшої реалізації завдання щодо впровадження дієвої системи визначення потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад першочерговим вбачається:

— розроблення та затвердження методики визначення і проведення аналізу потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування;

— проведення підвищення кваліфікації представників служб управління персоналом центральних і місцевих органів виконавчої влади. Апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, інших державних органів з питань визначення індивідуальних та загальних потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників;

— проведення комунікативних заходів з обговорення практики визначення індивідуальних та загальних потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад за участю керівників служб управління персоналом центральних органів виконавчої влади, керівників відповідних служб органів місцевого самоврядування, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування;

— проведення НАДС, всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування пілотних досліджень з виявлення загальних потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

— проведення секторальних, тематичних прикладних наукових досліджень щодо визначення потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад на конкурсній основі.

НАДС у межах повноважень здійснює зовнішній контроль за якістю навчально-методичного, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення навчального процесу закладів вищої та післядипломної освіти, підприємств, установ, організацій будь-якої форми власності, які провадять освітню діяльність з підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування за державним замовленням НАДС. У рамках здійснення моніторингу надання освітніх послуг опрацьовуються та аналізуються дані про:

— кількісні та якісні характеристики викладачів, тренерів, які залучені до проведення навчання;

— кількість слухачів, які пройшли підвищення кваліфікації, з поділом на державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

— кількісні показники розроблених програм і посібників з підвищення кваліфікації;

— кількісні показники щодо проведених комунікативних заходів у рамках програм підвищення кваліфікації;

Моніторинг та оцінювання якості надання освітніх послуг є важливими складовими навчального процесу в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ, що проводиться шляхом анкетування, тестування, перевірки та аналізу творчих робіт.

За результатами підсумкового анкетування формуються узагальнені пропозиції щодо удосконалення якості організаційних заходів надання освітніх послуг, вивчення потреб і професійних інтересів державних службовців, оновлення змісту програм, актуалізації тематичного наповнення розкладів та

формування варіативних складових професійних програм та програм короткострокових семінарів.

Аналіз системи підвищення кваліфікації певних категорій державних службовців м.Хмельницького, що проходив за допомогою анкетування показав нам, що 86,8 % учасників навчання задоволені очікуваними результатами навчання, а 13,2 % – частково. Рівень новизни отриманого матеріалу оцінили 60,4%; частково-35,8% і 3,8% (2 особи) відповіли, що нових знань не отримали. Актуальність отриманого матеріалу відмітили 88,7% опитаних, 9,4 % - частково і для 1 особи отримані матеріали були не актуальними. Високий рівень компетентності серед викладачів оцінили 96,2% і 3,8% опитаних розцінили як середній і низький рівень викладання тем (рис. 2.9).

Разом з тим, інформацію та знання, отримані слухачами під час навчання, планують використати у своїй професійній та службовій діяльності: в повній мірі - 40,6 %; більшу частину - 49,4 %; незначну частину – 7,6 %; важко відповісти - 2,4 %; таких, які не планують використовувати взагалі - немає.

ЦППК та інші заклади післядипломної освіти для забезпечення якості підвищення кваліфікації (за результатами опитування представників закладів у межах дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України, проведеного в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні») використовують такий набір інструментів:

- вхідне тестування знань/вмін/навичок учасників програми - проводиться перед початком навчання за програмами підвищення кваліфікації для визначення вхідного рівня знань;
- коригування програми навчання залежно від очікувань учасників програми та результатів вхідного тестування;
- ex-post (вихідне) тестування або опитування рівня знань/умін/навичок - застосовується, як правило, до навчальних заходів, які тривають більше 1 дня.

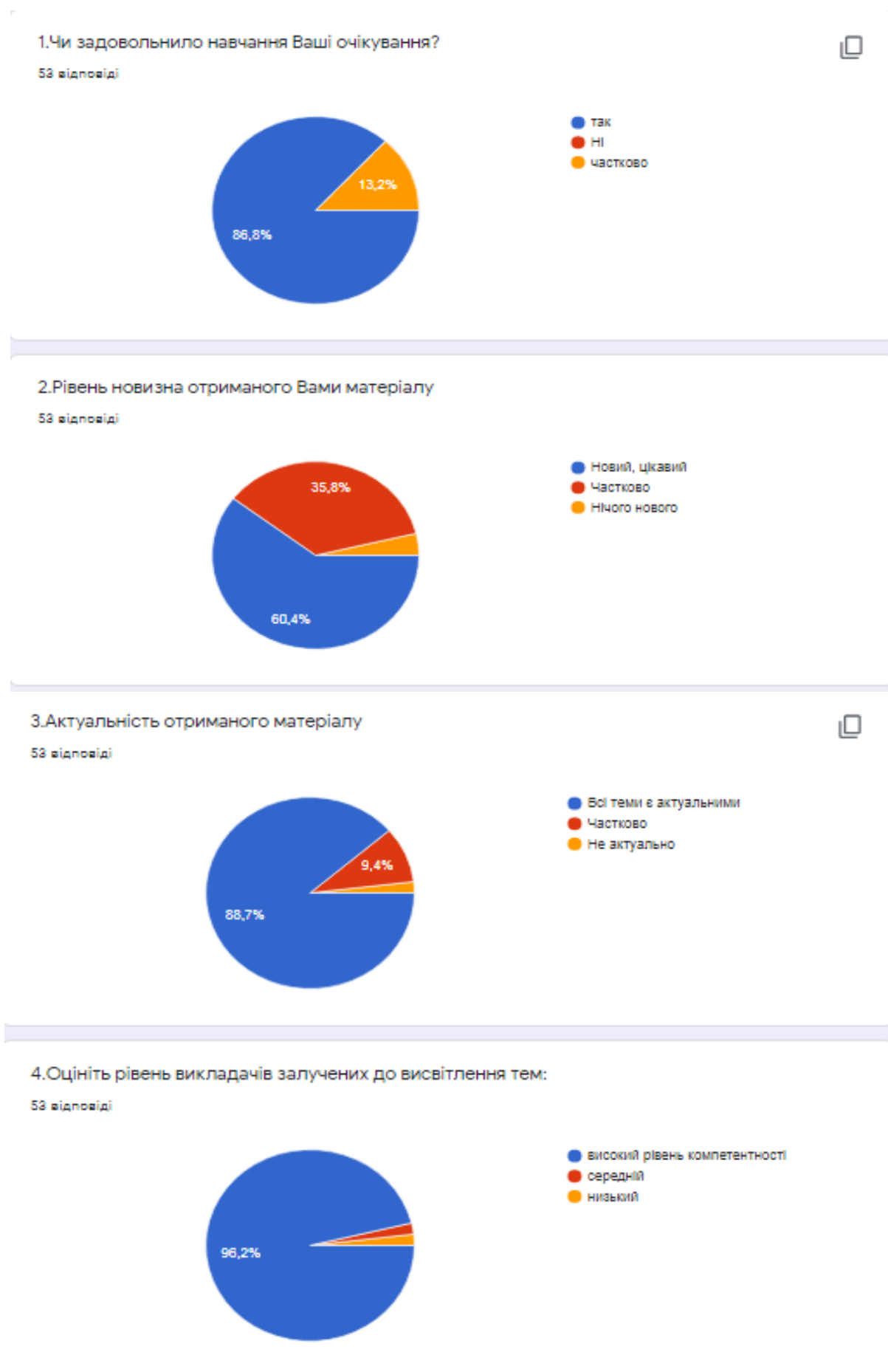


Рис. 2.9. Діаграми результатів анкетування учасників підвищення кваліфікації

Примітка. Складено автором.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ЦИФРОВОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

#### **3.1. Інтеграція компетентнісно-орієнтованого підходу у кадрові процеси органів влади**

Незважаючи на значний прогрес у розробці систем та технологій для індивідуального та організаційного навчання в державному секторі країн з розвиненою державною службою, на думку іноземних експертів, ніколи не прийде час, коли будуть доступні всі навички, необхідні для вищої державної служби [64, с. 15]. Залучення спеціалістів з приватного сектору та сторонніх експертів на керівні посади зазвичай забезпечує особливі умови для їх оплати праці та демотивує посадових осіб нижчих рівнів організації для підвищення їх професійної компетентності. Тому державна служба повинна розвивати майбутніх лідерів, які будуть професійними, відданими її цінностям та здатними змагатись за найвищі посади в органах влади.

Однак результати аналізу готовності державних службовців виконувати обов'язки державного управління, опубліковані в 2014 році Інститутом економіки та прогнозування Національної академії наук України, показали, що їх функціональна некомпетентність перевищує 80%, а готовність до здійснення функцій на рівні «продуктивної дії» становить 4,7%. Компетентність, які розумно представляють адміністративну функцію, мають найвищий рівень сформованості в порівнянні з компетентностями, що забезпечують реалізацію функцій організації, координації, мотивації та інших [1, с. 10-11], що не відповідає вимогам до професійної компетентності менеджерів з точки зору реформи державного управління та запровадження системних змін уряду. Така ситуація пов'язана з тим, що компетентнісний підхід до професійного розвитку державних службовців мав здебільшого декларативний характер і не був включений у всі процеси управління людськими ресурсами.

Незважаючи на значні успіхи в цій галузі, жодна стратегічна система управління людськими ресурсами в органах влади не впроваджена. Це призвело до відсутності ефективних керівників, здатних реформувати та підтримувати високоякісний процес вироблення політики та аналізу в пріоритетних сферах, а отже, необхідність встановлення посад для спеціалістів з питань реформ та їх відбору за допомогою відкритих конкурсів [61]. В даний час не вистачає розробок, які могли б сформувати систематичний погляд на питання професійної компетентності державних службовців та розвиток профілів професійної компетентності державних службовців [52, с. 55]. Вирішувати цю проблему необхідно з урахуванням зарубіжного досвіду.

Управління людськими ресурсами, що базується на компетентностях, використовується в громадській сфері у багатьох країнах ОЕСД (США, Великобританія, Канада, Австралія, Бельгія, Данія, Нідерланди та ін.), в результаті чого вони запровадили нову концепцію управління і системи освіти, модернізації адміністративної системи та інші поправки [30].

На відміну від традиційного (функціонального) підходу, який ґрунтується на посадовій інструкції, офіційній кваліфікації та досвіді працівників як показники їх вірогідної роботи на відповідній посаді, в управлінні компетентностями людські ресурси розглядаються як основний ресурс організації та джерело успіху або невдачі, тому знання, навички, відносини та поведінка, необхідні для досягнення стратегічних цілей організації та відповідних рівнів результативності, надзвичайно важливі [64, с. 3, 4]. Зосередженість на оцінці результатів професійної діяльності, а не на процесах їх реалізації, визначає фактичні, а не лише потенційні навички, здатність відстежувати застосування різних навичок з урахуванням особистих особливостей та цінностей працівника є характеристиками компетентнісно-орієнтованого підходу, які забезпечують його широку популярність у теорії та практиці управління людськими ресурсами не лише комерційних, а й державних організацій [33, с. 44].

Визначаючи переваги компетентнісно-орієнтованого підходу до розвитку персоналу державних служб (табл. 3.1) можемо погодитись з аргументами

вчених. У той же час ми вважаємо, що використання терміну "людські ресурси" у цьому контексті обмежує стратегічні можливості підходу, заснованого на компетентності. Зрештою, розвиток урядових керівників є збільшенням кадрового активу організації.

Таблиця 3.1

Переваги компетентнісно-орієнтованого розвитку людського капіталу  
органів влади

Зацікавлені сторони	Переваги
Держава	Сприяє розвитку людського капіталу в контексті сталого розвитку; забезпечує прозорість державної кадрової політики та досягнення її стратегічних цілей; підвищує "привабливість" державного роботодавця, його здатність утримувати кваліфікованих робітників.
Органи влади	Зосереджується на досягненні не тільки тактичних, а й стратегічних цілей; дає змогу краще відповідати вимогам до працівників з їх професійними та особистими якостями; забезпечує впровадження та розвиток єдиного глобального підходу до управління людським капіталом, в якому всі процеси взаємопов'язані; забезпечує ефективні інструменти для планування, відбору, професійного навчання, оцінки роботи, мобільності та розвитку кар'єри; забезпечує формування інформації, яка необхідна для ефективного використання ресурсів та розвитку персоналу.
Керівники органів влади	Пропонує більш прозорі та більш відповідні критерії для прийняття рішень про найм; є інструментом мотивації підлеглих працівників.
Персонал	Забезпечує справедливу та прозору систему управління людськими ресурсами; Сприяє кращому розумінню місії організації та ролі персоналу на різних рівнях організації у її досягненні; підвищує заохочення до особистого та професійного розвитку; сприяє кращому розумінню того, що потрібно для високої ефективності професійної діяльності; підвищує можливість подальшого працевлаштування на основі цілеспрямованого професійного та особистісного розвитку.

Примітка. Складено автором.

Щоб компетентнісно-орієнтований підхід був інструментом державного регулювання професійного розвитку державних службовців, засобом

запровадження організаційних та культурних змін, досягнення тактичних та стратегічних цілей, його метою має бути індивідуальна та організаційна компетентність, а також додана вартість до людського капіталу. Під організаційною компетентністю ми розуміємо характеристику здатності організації виконувати свою місію, протистояти впливу внутрішніх та зовнішніх факторів та розвиватися в мінливих умовах відповідно до визначених цілей. Необхідність розвитку організаторських навичок повинна враховуватися при відборі нових співробітників на конкурсі, плануванні навчання працівників, створенні професійних мереж (мережевих зв'язків- нетворкінгу), адхократичних структур тощо.

Враховуючи переваги та підходи до компетентісно-орієнтованого управління людськими ресурсами, ми вважаємо, що його запровадження в рамках реформи державного управління в Україні забезпечить виконання наступних основних завдань:

- Створення умов для просування їх цінностей в органах влади та досягнення стратегічних цілей, а також для узгодження цілей індивідуального та організаційного розвитку;
- можливість запровадження загальних підходів та критеріїв, які використовуються у цілому ряді функцій управління людськими ресурсами, що забезпечують комплексний підхід до управління людським капіталом;
- перехід від чітко визначених функцій та посадових інструкцій до інтегрованих організаційних процесів навчання;
- послідовність у виявленні та вимірюванні професійних та особистих якостей персоналу на всіх етапах трудового циклу з метою цілеспрямованого розвитку;
- плануючи розвиток технічної компетентності персоналу, враховувати навчальні потреби, необхідні для ефективного виконання службових завдань, а також для розвитку корпусу мобільних менеджерів (особливо для вищої державної служби);
- зосередитись на оцінці результатів фахівця, а не на виконанні процесів та функцій, як у бюрократичному підході;
- можливість запровадження в органах влади адхократичних організаційних систем, орієнтованих на нестандартну та складну роботу, творчий підхід до вирішення проблем (включаючи управління проектами, роботу фахівців з питань реформ тощо), в яких, на відміну від

бюрократичних систем, компетентність та здібності досягнення цілей має перевагу над позицією в ієрархії та досвідом у здійсненні регламентованих процесів. - трансформація цінностей співробітників, збільшення залученості в результаті переходу до орієнтованого на людей підходу; - створення культури навчання.

В результаті дослідження ми визначили наступні ключові умови для успіху запровадження компетентнісно-орієнтованого управління людським капіталом в органах влади:

1) вагома причина - необхідність реалізації стратегії реформування державного управління України на період 2016-2020 рр. [61];

2) врахування особливостей державного управління при впровадженні успішних практик приватного сектору;

3) сприйняття інновацій вищою державною службою, іншими керівниками та спеціалістами, а також залучення їх до реалізації підходу;

4) інтеграція підходу, заснованого на навичках, у двох сферах: вертикальна інтеграція - узгодження навичок та інструментів для їх розвитку з державними стратегічними документами; горизонтальна інтеграція - врахування підходу до регулювання та організації всіх людських ресурсних процесів в уряді для забезпечення їх координації (табл. 3.2);

5) існування систем моніторингу та контролю, які визначають результати імплементації заходів щодо впровадження компетентнісно-орієнтованого підходу та сигналізують про необхідність переглянути та оновити перелік компетентностей, а також модернізувати інструменти для їх розвитку.

Для того, щоб використовувати компетентність як стратегічний інструмент управління людським капіталом, вони об'єднуються в модель компетентності (рамку) згідно за такою структурою:

1) групи або кластери з однорідними або подібними навичками;

2) ключові компетентності, що входять до складу кожного кластеру, та їх визначення;

3) склад компетентностей або відповідні поведінкові показники, що відображають найважливіші фактори успіху.

Модель компетентності - це не просто перелік компетентностей, а й інструмент їх оцінки. Добре розроблена модель компетентності повинна мати чітку структуру і не містити абстрактних та складних конструкцій, що призводять до неоднозначних інтерпретацій та неправильних підходів до реалізації.

Таблиця 3.2

Горизонтальна інтеграція компетентнісно-орієнтованого підходу у кадрові процеси в органах влади

Кадрові процеси	Застосування компетентнісно-орієнтованого підходу
Планування персоналу	Створення та використання інформації про "розрив" між навичками, необхідними для ефективної діяльності та стратегічного розвитку органів влади, та навичками його співробітників.
Конкурсний відбір	Оцінка кандидатів на вакансію з урахуванням перспектив їх ролі у розвитку організації, на основі конкретного переліку компетентностей відповідно до критеріїв, що вказують на їх наявність.
Підвищення кваліфікації	Індивідуальні та організаційні потреби задовольняються. Навчальні програми орієнтовані на практику та дають змогу розкрити особистий потенціал персоналу через розвиток конкретних знань, навичок, ставлень, Зміни в моделі поведінки, які неможливо гарантувати без запровадження організаційних систем навчання. Система внутрішнього контролю в органах влади показує результати навчання.
Оцінювання результатів діяльності	Оцінка рівня досягнення цілей професійної діяльності на займаній посаді, а також дотримання встановленого рівня професійної компетентності на основі поведінкових показників.
Винагорода	Він базується на результатах роботи та враховує підвищення професійної компетентності, а також використання у професійній діяльності "унікальних" компетенцій, важливих для організації.
Кар'єрний розвиток	Просування по службі доповнюється горизонтальною мобільністю персоналу, а можливості для потенційного призначення оцінюються шляхом порівняння компетенцій професіоналів з тими, які потрібні на керівних посадах.

Примітка. Складено автором.

На відміну від функціонального підходу, компетентність не повинні відповідати на питання "Що робить фахівець?" Відповідь швидше: "Що потрібно, щоб бути ефективним та запровадити зміни?" Важливо враховувати досвід за кордоном, коли такі моделі впроваджувались методом спроб і

помилки із використанням централізованої (головним чином для вищої державної служби, яка зазвичай використовує конкретні практики та інструменти управління державними людськими ресурсами) та децентралізованого підходу.

Після порівняльного аналізу моделей компетентності різних країн у 2009 році експерти ОЕСР визначили 11 основних компетенцій уряду: стратегічне мислення, стратегічне бачення, досягнення результату, побудова відносин, залучення, адаптованість, комунікація, прийняття рішень, навчання, тренінг / розвиток, робота в команді [65, с. 27]. Однак результати аналізу сучасних моделей компетентностей для вищих державних службовців та державних службовців показують, що у зарубіжній практиці не існує єдиного підходу до їх розвитку та впровадження через різні соціальні та організаційні культури, адміністративні традиції, демократичні моделі тощо. Основні компетентності вищого керівництва США включають, наприклад, створення коаліцій у Канаді - мобілізація людей, робота з партнерами та зацікавленими сторонами у Великобританії - "всебічне бачення", досягнення бізнес-результатів, управління якістю, забезпечення гарної ціни - Співвідношення продуктивності та ін.

Дослідження, проведене ОЕСР у 2016 р., виявило пріоритетні компетентності у відборі та розвитку менеджерів в урядах країн-членів (рис. 3.1).

Показники на лінійній діаграмі показують, що для керівників державних служб головним пріоритетом є навички, що дозволяють керувати людськими ресурсами (88%) та змінюватись (80%) на основі цінностей та етики. У той же час ефективна комунікація важливіша для сучасного лідера ринку в деяких країнах, аніж знання фінансового управління та технічні навички. Одним із пріоритетів є політична компетентність, яка пропонує наступні можливості:

- Вести переговори з представниками міжнародних організацій з урахуванням особливостей різних культур, політичних та правових систем;
- Розробляти проекти нормативних актів, стратегій, програм тощо та аналізувати державну політику на високому професійному рівні; Приймайте управлінські рішення відповідно до встановленої політики, реформ тощо.

- підвищення ефективності взаємодії між політичною та адміністративною системами;

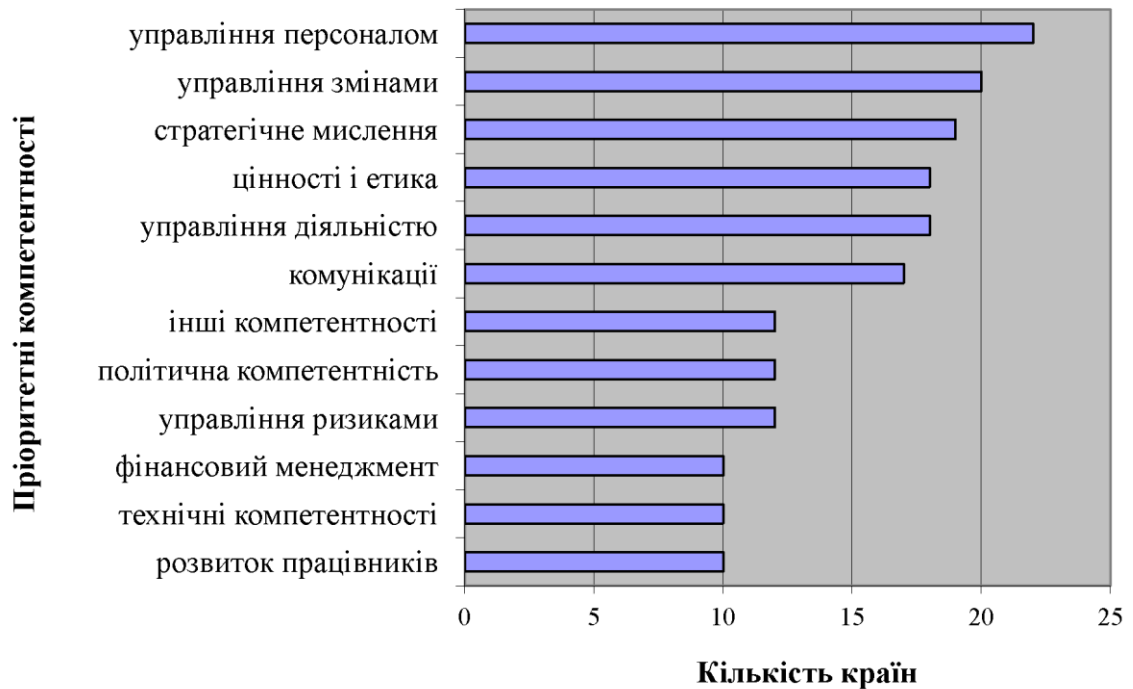


Рис. 3.1. Пріоритетні компетентності вищих керівних кадрів органів виконавчої влади країн-членів ОЕСД [63, с. 89]

Тому, незважаючи на заходи щодо уникнення надмірно політизованих призначень [20], майже неможливо забезпечити політичний нейтралітет державної служби та відокремлення політичної та адміністративної діяльності з метою досягнення політичної незалежності високопоставлених урядовців.

Таким чином, запровадження управління людським капіталом на основі компетентностей є тривалим процесом і вимагає ретельного планування, залучення великої кількості зацікавлених сторін, впровадження численних аналітичних процедур, а також організації спеціальних семінарів та навчальних курсів, а також інших комунікаційних заходів. Однак це важливо для професіоналізації та стратегічного розвитку уряду, оскільки воно визначає реальні потреби в індивідуальній та організаційній підготовці, обґрунтованість індивідуальних програм підвищення професійної компетентності та реалістичні цілі професійної освіти (включаючи навчання), що сприяє її ефективності та результативності. Регулярний перегляд централізованої моделі компетентності для вищої державної служби є засобом державного регулювання професійного

розвитку менеджерів на всіх ієрархічних рівнях, оскільки це призводить до відповідних змін у всіх інших моделях компетентності.

### **3.2 Напрями покращення системи професійного навчання державних службовців**

При реформуванні системи підвищення кваліфікації державних службовців необхідно виділити дві складові:

1) перегляд ідей, концептуальних засад визначення їх сутності, змісту та напрямків, тобто ідеологічного та концептуального змісту юридичних документів;

2) забезпечення ресурсами (фінанси, людські ресурси, інформація тощо). У грудні 2017 року Кабінет Міністрів України затвердив концепцію реформування системи професійної підготовки державних службовців, голів місцевих адміністрацій, їх перших заступників та замісників, посадових осіб місцевого самоврядування та представників муніципальної ради [18], проект, підготовлений групою експертів з допомогою Офісу Ради Європи, створеній у Національній державній службі [49].

У цьому документі визначено найбільш гострі проблеми:

- невідповідність існуючим вимогам до якості та змісту освіти чинною системою професійного навчання;
- недосконалість механізму визначення потреб у навчанні;
- відсутність комплексної системи моніторингу та оцінки якості освітніх послуг;
- конкурентоспроможність та закриття ринку освітніх послуг для недержавних суб'єктів;
- відсутність ефективного механізму співпраці між усіма суб'єктами професійної освіти.

Для вирішення цих проблем концепція не лише передбачає відповідні механізми, але окремий компонент нової системи професійної підготовки визначається як "забезпечення функціонування та розвитку ринку надання освітніх послуг у галузі професійного навчання". І хоча це завдання розвитку,

а не частиною системи, концепція наголошує на необхідності кардинальної зміни підходів до її функціонування та державного регулювання. Зокрема, визначено такі основні концептуальні напрямки реформування та завдання розвитку систем підвищення кваліфікації:

1. Створення належних умов для його забезпечення, які передбачають розробку та впровадження професійних та освітніх стандартів на основі компетентнісного підходу, вибір нових типів програм професійної підготовки (поділених на загальні та специфічні), а також ідентифікацію клієнтів залежно від типу та професійної групи державних службовців, удосконалення механізму фінансування навчання, а також створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами.

2. Встановлення ефективної системи виявлення потреб при її здійсненні шляхом формування державного режиму досліджень та застосування у цій галузі, розробки необхідних методичних матеріалів для посилення потенціалу та спроможності служб управління людськими ресурсами та регулярного вивчення загальних потреб державного та регіонального рівня і публікація його результатів.

3. Забезпечення безперервності, обов'язкового та планового навчання шляхом визначення періодичності залежно від виду навчання, посилення відповідальності глав урядів та державної служби за створення належних умов для навчання, сприяння впровадженню освітніх інновацій та організація обов'язкового навчання керівників по передачі своїх знань та досвіду, розробки та впровадженню механізмів визнання результатів неформального та інформального навчання, а також сукупну кредитну систему на основі результатів професійного навчання.

4. Розвиток ринку освітніх послуг на основі прозорості та добросовісної конкуренції, яка повинна забезпечуватися шляхом акредитації навчальних програм, встановлення ліцензування освітньої діяльності у цій галузі, створення веб-порталу для управління знаннями, забезпечення прав службовців удосконалювати навички різних видів, форм та у різних суб'єктів освітньої діяльності, запровадження системи зовнішнього та внутрішнього моніторингу

та оцінки якості послуг з професійного розвитку, а також розробка та впровадження процедури визначення результатів навчання в Україні та за кордоном.

5. Створити механізм співпраці між усіма суб'єктами системи професійної освіти (включаючи установи громадянського суспільства та програми міжнародної технічної допомоги) та забезпечити координацію їх діяльності шляхом створення Координаційної ради з професійного навчання в Національній державній службі, професійної асоціації освітніх служб, організації систематичних заходів для обміну досвідом та регулярне оприлюднення (принаймні раз на два роки) звіту керівника Національної державної служби про стан системи професійної підготовки.

Необхідність створення адекватних умов для розвитку конкурентного середовища на ринку освітніх послуг від установ навчальної системи була усвідомлена в 2011 р. [48], але через невизначеність її механізмів змін у цій галузі не відбулося [29, с. 133]. На наш погляд, однією з головних перешкод на шляху розвитку ринку є не таємниця недержавних суб'єктів, а більш низький попит на навчальні послуги. Відповідно, невірний механізм фінансування не забезпечує перетворення потреб у освіті на ефективний попит. В ЄС цю проблему вирішили, зробивши відсоток професійного розвитку персоналу закріпленим за рахунок оплати праці. Зокрема, у Франції вона становить близько 4%, у Польщі 2%, у Литві 1-5%. За оцінками аналітиків, в Україні ці витрати все ще не перевищували 0,5%, але для підтримання існуючої системи потрібно витратити щонайменше 1%, за словами А. Михненко, Н. Гончарук та Л. Прокопенко, а для забезпечення режиму розвитку - не менше 1,5% [24, с. 4]. Отже, положення Концепції реформи професійної освіти щодо встановлення мінімальних витрат на професійне навчання, що становлять щонайменше 2% від фонду заробітної плати на утримання органів виконавчої влади, є важливим кроком до реальних змін.

Рішення про використання цих коштів для різних видів навчання відповідно до статті 48 Закону України «Про державну службу» [38] приймається керівником державної служби компетентного органу. Для того,

щоб перевести це положення закону в концепцію реформування системи професійної підготовки, органи виконавчої влади визначаються як клієнти для підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами (зміст яких формується з урахуванням специфіки функціонування та основної діяльності компетентних органів), програми для спеціальних коротких курсів та короткотермінові тематичні семінари, тренінги для посадових осіб категорії "В". Національна державна служба залишається державним замовником для навчання за загальнопрофесійними програмами для державних службовців усіх категорій посад, а також для спеціальних професійних програм, програм для спеціалізованих короткотермінових навчальних курсів, тематичних довгострокових та короткострокових семінарів для вищих службовців (категорія "А"). Цей підхід узгоджує зміст навчальних програм з потребами конкретних органів, зокрема шляхом запровадження конкретних професійних навчальних програм підвищення кваліфікації.

Формування попиту на освітні послуги для безперервної освіти повинно базуватися на реальних потребах державних службовців у навчанні та встановленні ефективних механізмів мотивації їх до професійного розвитку. Адже формулювання українського Закону "Про державну службу" щодо періодичності підвищення кваліфікації "принаймні раз на три роки" [38, ст. 48] не сприятиме результативності планування підвищення професійної компетентності персоналу. Ми поділяємо думку вчених, які стверджують, що кар'єру державних службовців слід розглядати як реалізацію їхнього особистого та професійного потенціалу та оптимізацію їх професійної діяльності [34, с. 316]. У цьому контексті повинні бути створені правові умови, щоб підвищення рівня освіти та кваліфікації було для них не лише обов'язковим, а й приносило певні переваги та вигоди [16, с. 14].

З метою розвитку неформального та інформального навчання (освіти) в органах державної влади, концепція реформи професійної освіти передбачає обов'язкове навчання керівників для передачі своїх знань та досвіду підлеглим працівникам, а також розробку та впровадження механізму визнання неформального та інформального навчання. Цілком логічно включити "інші

види неформального та інформального навчання (освіти)" до переліку видів підвищення кваліфікації, крім самоосвіти. Цей підхід сприятиме розвитку організаційного навчання за рахунок державних органів відповідно до статті 48 п. 4 Закону України «Про державну службу» [38] та забезпечить реалізацію принципу надання освітніх послуг для роботи та створення умов для застосування результатів навчання. Тому що суть нових завдань навчальної системи полягає у переорієнтації навчальних заходів з метою підвищення професійної компетентності державних службовців шляхом створення належних умов для їх навчання [4, с. 364-365], у тому числі на робочому місці. Такий підхід відповідав положенням законопроекту України "Про державну службу" [38] від 30 березня 2015 року про організацію наставництва, який було визначено як "навчання на робочому місці, спрямоване на довгострокове оволодіння та розвиток кваліфікованих знань, навичок та здібностей новопризначеної посадової особи та здійснюються у формі консультацій, порад та пояснень, наданих наставником, призначеним такої посадовій особі", а статтею 48 передбачено затвердження Положення про наставництво у Національній державній службі [38]. Вочевидь, що український Закон "Про державну службу" не може регламентувати порядок організації різних видів неформального та інформального професійного навчання, але його потрібно визначити в методиках щодо кадрових служб органів державної влади.

Незалежно від обраного типу навчання (освіти), основною умовою її ефективності є відповідність реальним освітнім потребам. Отже, концепція реформування системи професійної підготовки передбачає формування державного замовлення на галузеві, тематичні дослідження з даної теми, розробку необхідних настанов, чітке визначення предметів для освітніх потреб, а також формування та публікацію звітів про її виконання. Виконуючи ці завдання, потрібно використовувати не лише терміни "індивідуальний" та "загальний", а й "організаційне" навчання для визначення потреб агентства, що буде визначено та враховано в процесі відбору на основі його стратегії розвитку. Адже, у рік впровадження реформ, зміни у потребах організаційного навчання та пропозиції щодо їх задоволення (наприклад, за допомогою

міжнародної технічної допомоги) можуть бути важливими для забезпечення ефективності відповідного органу, тому кадрові служби повинні негайно на них реагувати.

Успіх зміцнення потенціалу та спроможності служб управління людськими ресурсами на сучасному етапі їх модернізації не може обмежуватися розробкою настанов щодо виявлення та аналізу потреб у навчанні, розробкою індивідуальних програм підвищення професійної компетентності, оцінкою ефективності професійної підготовки. Перш за все, це залежить від обраних підходів до їх організаційно-функціональної побудови, людських технологій, наявності інформаційних систем та інших ресурсів. Такі рішення слід приймати на підставі результатів аналізу функціональних витрат доцільності впровадження «прогресивного» способу організації служб управління кадрами, що тягне за собою значні фінансові витрати на їх утримання та передачу відповідальності у прийнятті управлінських рішень [6, с. 7], або навпаки - аутсорсинг функцій управління людськими ресурсами через надмірну кількість спеціалістів за статусом консультанта чи експерта [55, с. 21] тощо.

Через необхідність запровадження зовнішнього та внутрішнього моніторингу та оцінки якості освітніх послуг відповідно до концепції реформування системи професійного навчання, необхідно чітко визначити її цілі, щоб забезпечити системні підходи до організації різних форм та видів контролю підвищення кваліфікації. Зокрема, пункт 71 процедури проведення зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 8 липня 2015 р. № 533 визначає цілі моніторингу якості освіти:

- 1) знеособлена інформація про учасників ЗНО (людей, які навчались у навчальному закладі - ред.);
- 2) процеси, що відбуваються в освітній системі, особливості її стану;
- 3) результати навчальної діяльності;
- 4) педагогічно-методичне, матеріально-технічне, нормативно-правове, кадрове забезпечення навчального процесу [37].

Т. Лукіна пропонує, в широкому розумінні, розглядати якість освіти як єдину складову таких компонентів:

- якість навчального процесу;
- якість освітніх програм та іншого навчально-методичного забезпечення;
- якість професійної підготовки та кваліфікації викладачів;
- якість ресурсів та середовище навчання, в якому відбувається навчальний процес;
- якість особистих характеристик та навичок тих, хто навчається;
- якість управління системою освіти;
- якість аналізу наглядних досліджень системи освіти [21, с. 130-131].

Ми поділяємо наступне бачення і пропонуємо три шляхи вирішення проблеми оцінки якості освітніх послуг та ефективності професійного розвитку, які доповнюють один одного та не виключають один одного:

1. Введення контролю за підвищенням професійної компетентності персоналу в органах влади, в яких вони працюють. При цьому підході якість освітніх послуг, що надаються закладами безперервної освіти, оцінюється відразу після навчання за допомогою підсумкових тестів та анкет, а також ефективність навчальних заходів - через деякий час, коли нові знання та вміння використовуються у професійній діяльності та під час щорічної оцінки результатів діяльності. Застосовуючи цю сферу, ми приділяємо велику увагу центрам відповідальності в органах влади - це ті сфери діяльності, де керівництво відповідає за показники професійного розвитку, які вони контролюють. Ми пропонуємо створити такі центри в уряді з урахуванням положень статті 49 Закону України «Про державну службу», яка передбачає, що окремі програми підвищення професійної компетентності затверджуються керівником незалежного структурного підрозділу. Ці особи також повинні виконувати роль контролю за використанням результатів професійного розвитку у професійній діяльності своїх підлеглих працівників (включаючи керівників нижчого рівня).

2. Створення своєрідного центру для оцінки якості послуг, що надаються установами підвищення кваліфікації. Результати такого оцінювання можуть бути враховані при подальшому ліцензуванні їх освітньої діяльності.

3. Створити конкурентне середовище в сфері підготовки та підвищення кваліфікації, в якому навчальні заклади швидко реагують на освітні потреби (включаючи запровадження нового типу послуг, таких як підготовка до участі у конкурсах на посади), а про якість послуг свідчить подальша оцінка професійної компетентності слухачів та попиту на їхні програми.

Проведений аналіз свідчить про те, що Концепція реформування системи професійної освіти та навчання в цілому забезпечує засоби і шляхи вирішення основних проблем у галузі професійного розвитку для державних службовців. У той же час залишаються відкритими питання створення ефективних механізмів передачі своїх знань та досвіду, виявлення та розвиток талантів у державному управлінні, підготовка керівників та посадових осіб для вищих ланок державної служби та доцільність створення центрів оцінки професійної компетентності державних службовців.

## ВИСНОВКИ

Охарактеризовано сутність підвищення кваліфікації державних службовців з урахуванням трьох його аспектів – складова системи професійного навчання, процес і результат навчання, яким відповідають принципи підвищення кваліфікації, що враховують стратегічні завдання державної кадрової політики та ефективні підходи до освіти дорослих: цілеспрямованість, обов'язковість, безперервність, централізація та децентралізація; гуманізація, індивідуалізація, випереджальний характер змісту, інноваційність і прогресивність, диференціація, доступність і комфортність; використання компетентнісного підходу, зв'язок із професійно посадовим розвитком, результативність, ефективність.

На підставі аналізу основних положень та результатів реалізації стратегій, концепцій та інших нормативно-правових актів, з'ясовано, що донині підвищення кваліфікації державних службовців здійснювалось шляхом застосування окремих методів та інструментів впливу, не систематизованих у комплекс взаємоузгоджених механізмів. Правове регулювання, яке є основним методом впливу, забезпечило створення цілісної системи закладів освіти, що провадять освітню діяльність із підвищення кваліфікації, проте через декларативність окремих положень, які стосуються запровадження змін та інновацій, не вдалось подолати практику «ручного управління» у цій сфері.

З'ясовано, що успішність навчання та конкурентність ЦППК та регіональних інститутів НАДУ значною мірою залежить від змісту програм підвищення кваліфікації, які пропонуються закладами освіти, та гнучкості їх реалізації, в тому числі із застосуванням нових інформаційних технологій в навчальному процесі. Крім того, на якість навчання має значний вплив мотивація та особистісне ставлення до навчання безпосередньо його учасників – державних службовців.

Проаналізовано, що державні службовці категорії «Б» найбільше потребують удосконалення таких компетентностей, як: знання законодавства (1 696 осіб); професійні знання (1 470 осіб); впровадження змін (1 123 особи).

Найбільш важливим видом підвищення професійного розвитку державних службовців є обмін досвідом з колегами (78,5 % респондентів вважають цей вид найбільш дієвим). Умовно «друге» місце ділять із приблизно однаковою оцінкою - вивчення кращих практик, консультації з експертами, обмін досвідом з колегами з інших країн, участь у навчальних візитах, участь у семінарах/тренінгах (по 21-25 % респондентів вважають ці види найбільш прийнятними).

Досліджено, що запровадження управління людським капіталом на основі компетентностей є тривалим процесом і вимагає ретельного планування, залучення великої кількості зацікавлених сторін, впровадження численних аналітичних процедур, а також організації спеціальних семінарів та навчальних курсів, а також інших комунікаційних заходів.

Обґрунтовано, що у Концепції реформування системи професійного навчання, схваленої Урядом у 2017 році, закладено важливі засади удосконалення правового, фінансового, організаційного, інституційного та інформаційного механізмів розвитку системи підвищення кваліфікації публічних службовців, створення умов для формування ринку освітніх послуг, забезпечення їх відповідності потребам особистості і держави.

У той же час залишаються відкритими питання створення ефективних механізмів передачі своїх знань та досвіду, виявлення та розвиток талантів у державному управлінні, підготовка керівників та посадових осіб для вищих ланок державної служби та доцільність створення центрів оцінки професійної компетентності державних службовців.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Афонін Е. А., Балакірева О. М. Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії. *Український соціум*. 2015. № 1 (52). С. 7–22
2. Білинська М. М. Сороко В. М., Чмига В. О. Стратегія державної кадрової політики України: цілі та шляхи реалізації : навч.-метод. матеріали. К. : НАДУ, 2013. 52 с.
3. Бойко В. М. Можливості застосування досвіду країн ЄС для реформування системи професійного навчання державних службовців. *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. 2016. № 1. С. 3–7.
4. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика : монографія. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. 416 с.
5. Воронько О. А. Керівні кадри : державна політика та система управління : навч. посіб. К. : Вид-во УАДУ, 2000. 151 с.
6. Газарян С. В. Носик О. А. Організаційно-функціональна структура служби управління персоналом державного органу відповідно до принципу меритократії реформ. *Державне будівництво*. 2017. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/3/02.pdf>
7. Гошовська В. А. Орлів М. С. Методичне забезпечення формування і функціонування Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації». *Вісн. НАДУ*. 2012. №2. С.54–60.
8. Гошовська В. А. Методичні та організаційні засади забезпечення професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : навч. посіб.; за заг. ред. В.А. Гошовської. К. : НАДУ, 2012. 48с.
9. Гошовська В. А. Підвищення рівня професійної компетентності в системі державного управління – шлях до формування еліти українського суспільства. *Аналтика і влада*. 2012. № 6. С. 21–25.

10. Гошовська В. А. Костенко Б. О. Проблеми формування порядку оцінювання учасників конкурсу з добору кандидатів до Президентського кадрового резерву. *Аналітика і влада*. 2012. №5. С. 15–20.

11. Дзвінчук Д. І. Психолого-методичні засади розробки програм підвищення кваліфікації державних службовців (освітня сфера) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. : спец. 25.00.05 «Галузеве управління». Київ, 1999. 20 с.

12. Дзяна Г. О., Гарасим В. В. Підвищення кваліфікації державних службовців: аналіз проблем і шляхи підвищення. Теорія та практика державного управління Вип. 1 (40). URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2013\\_1\\_61](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2013_1_61) (дата звернення: 02.10.2019).

13. Елітознавство : підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. К. : НАДУ, 2013. 268 с.

14. Ефективність державного управління / [Ю. М. Бажал, О. І. Кілієвич, О. В. Мертенс та ін.] за ред. І. В. Розпутенка. К.: Вид-во «К.І.С.», 2002. 420 с.

15. Загорський В. С. Ліпенцев А. В., Фурса М. В. Управлінські кадри для системних реформ. *Демократичне врядування*. 2011. Вип. 7. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2011\\_7\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_3).

16. Кагановська Т. Є. Організаційно-правові засади професійного розвитку державних службовців. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2012. № 2 (7). С. 11–17.

17. Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-konserciy>

18. Концепція реформування та стратегія розвитку Національної академії державного управління при Президентові України на 2017-2021 роки: Рішенням Вченої ради від 27 жовтня 2016 року 366 № 239/10-1. – URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=80>

19. Куйбіда В. С. Хорошенко О. В. Організація публічної служби в Україні : монографія. Кам'янецьк-Подільський : видавець ПП Зволейко Д. Г., 2016. 272 с.
20. Лопушинський І. П. Кадровий скринінг публічних службовців: виклики реформування державної служби в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2014\\_2\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_19).
21. Лукіна Т. Ляшенко О. Сутність категорії якості освіти в умовах реформування освітньої галузі. *Збірн. наук. пр. НАДУ*. 2003. № 2. С. 126–134.
22. Мацелик Т.О., Стріяшко Г.М. Функції національних служб у сфері надання адміністративних послуг. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. Вип. 14. С. 44- 51.
23. Мельник М.Ю. Професійна орієнтація та кар'єрне консультування: сучасні виклики. *Освіта та розвиток обдарованої особистості*. 2019. № 4. С. 56-64.
24. Михненко А. Гончарук Н., Прокопенко Л.. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України. URL: [http://kpdsnadu.ru/\\_ld/0/21\\_Shljah\\_udoskonD.pdf](http://kpdsnadu.ru/_ld/0/21_Shljah_udoskonD.pdf)
25. Міляєва В. Р. Психологічні основи розвитку фахової компетентності державних службовців у системі підвищення кваліфікації : дис. ... доктора психол. наук : 19.00.07. К., 2012. 354 с.
26. Національне агентство України з питань державної служби як суб'єкт адміністративного права : монографія / Л.Р. Біла-Тіунова, Н.С. Панова, А.Т. Гаркуша. Одеса : Фенікс, 2018. 245 с.
27. Нижник Н. Р. Державний службовець в Україні : удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект) : монографія / Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, В. А. Яцюк. Л. : В-во Нац. Ун-ту «Львівська політехніка», 2003. 300 с.
28. Новації системи професійного навчання державних службовців у запитаннях та відповідях. Публікацію підготовлено проектом EU4PAR, що фінансується ЄС. URL:

<https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/160420spnnew-2.pdf>.

29. Орлів М. С. Правовое и организационное обеспечение деятельности заведений системы повышения квалификации государственных служащих в Украине. *Оралдың ғылым жаршысы*. 2017. № 5. С. 9–25.

30. Орлів М. С. Запровадження компетентнісно-орієнтованого управління людськими ресурсами на державній службі. *Аспекти публічного управління : наук. фах. вид.* 2017. № 8–9. С. 36–46.

31. Орлів М. С. Підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби: сутність, види та принципи. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 3 (71). С. 145–150.

32. Освіта дорослих : енциклопедичний словник / за ред. В. Г. Кременя, Ю. В. Ковбасюка ; [упоряд. : Н. Г. Протасова, Ю. О. Молчанова, Т. В. Куренна]. К. : Основа, 2014. 496 с.

33. Панова Е. А. Баринев Д. А. Компетентностный подход в системе управления кадрами государственной службы. *Государственное управление*. 2014. № 45. С. 36–57.

34. Петроє О. М. Передумови формування та оцінка перспектив реалізації соціального капіталу як чинника економічного розвитку. *Український соціум*. 2014. № 1(48). С. 90–98.

35. Питання реформування Національної академії державного управління при Президентові України : Указ Президента 379 України від 9 грудня 2011 року № 1110/2011. URL:: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1110/2011>

36. Понеділко В. Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів : теорія і практика.З. : ПП «Друкарський світ», 2007. 294 с.

37. Порядок проведення зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 2015 року № 533. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/533-2015-%D0%BF>.

38. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

39. Про деякі питання Національної академії державного управління при Президентові України: Указ Президента України від 31 серпня 2016 року № 375/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/3752016-20463>

40. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF>

41. Про затвердження Методики складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця: Наказ Нацдержслужби України від 30 березня 2018 року № 74. URL: <https://nads.gov.ua/article/normatyvno-pravoviakty>.

42. Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних 383 адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564 (із змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.2018 р. № 482). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-п>

43. Про освіту: Закон України від 05 вересня 2017 р. № 2145-19. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

44. Про перейменування закладу післядипломної освіти державної установи «Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів Міністерства доходів і зборів України : наказ Нацдержслужби від 06 лютого 2017 р. № 26. URL: <http://nads.gov.ua/page/nakaz-nacderzhsluzhby-vid-06-lyutogo-2017-roku-no-26-pro-pereymenuvannya>

45. Про порядок організації проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади категорії «А» : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 536 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/536-2016-%D0%BF>

46. Про реорганізацію Центру підвищення кваліфікації з іноземних мов: наказ Нацдержслужби від 15 лютого 2017 року № 33. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FN034245.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN034245.html)

47. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/про%20службу%20в%20органах%20місцевого%20самоврядування#Text>.

48. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80>

49. Про утворення Робочої групи з розроблення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Нацдержслужби України від 15 травня 2017 року № 103. URL: <http://document.ua/pro-utvorennja-robochoyi-grupi-z-rozroblennja-koncepciyi-refdoc319487.html>

50. Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 р. № 1681. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1681-2004-%D0%BF>

51. Проблеми ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів : колектив. моногр. / Н. В. Грицяк, В. О. Гущенко, Н. Г. Протасова ; наук. ред. І. В. Розпутенко ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. К. : «К.І.С.», 2003. 222 с.

52. Профілі професійної компетентності посадових осіб органів державної влади / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, Р. В. Войтович. К. : НАДУ, 2015. 64 с.

53. Публічна служба: системна парадигма : кол. монографія / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 256 с.
54. Пухкал О. Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : монографія К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2010. 287 с.
55. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом органів державної влади: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба». Київ, 2011. 38 с.
56. Реформування освіти в Україні : державно-управлінський аспект / Н. Г. Протасова, В. І. Луговий, Ю. О. Молчановата ін. ; за заг. ред. Н. Г. Протасової. Київ : НАДУ, 2012. 456 с.
57. Руденко О. М. Система і стратегія HR-менеджменту для державного управління : навч.-метод. Матеріали. К. : НАДУ, 2013. 100 с.
58. Сердюк О. І., Горбатюк Л. М., Божко Б. В. Впровадження інноваційних форм навчання в систему підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування полтавської області. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 10. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1504> (дата звернення: 15.12.2020). DOI: [10.32702/2307-2156-2019.10.42](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.10.42).
59. Серьогін С. М. Н. Т. Гончарук Формування якостей керівника у державному управлінні. *Вісн. НАДУ*. 2003. № 3. С. 137–147.
60. Стандарт освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Проект / за ред. В. А. Гошовської. URL: <http://www.ipkkk.in.ua/standart>.
61. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. №474-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>.
62. Тертичка В. Чому НАДУ не ENA Investgazeta. URL: <https://investgazeta.info/blogs/chomu-nadu-ne-ena/> . – Назва з екрана.

63. Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris : [s. n.], 2016. 108 p.
64. Horton S. Competency Management in the Public Sector / S. Horton, A. Hondeghe, D. Farnham. – Netherlands : [s. n.], 2002. – 189 p.
65. Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future / Organisation for Economic Co-operation and Development // GOV/PGC/PEM 2010. – Vol 1. – 129 p.

**Виконав:** студент магістратури  
за спеціальністю 281 Публічне  
управління та адміністрування  
заочної форми навчання

\_\_\_\_\_ Н.М. Галишук

**Науковий керівник:**  
доцент кафедри публічного  
управління та адміністрування,  
к.держ.упр.

\_\_\_\_\_ Л.П. Требик

**Робота допущена до захисту:**  
завідувач кафедри публічного  
управління та адміністрування,  
д.держ.упр., доцент

\_\_\_\_\_ Е.В. Щепанський