

УДК 35:005.6

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.6.8>

Качан Яна Віталіївна,

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби
зайнятості України
ORCID ID: 0000-0002-4078-7747

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

PUBLIC SERVANTS' PROFESSIONALIZATION IN TERMS OF STATE FORMATION

У статті обґрунтовано актуальність дослідження професіоналізації як важливого чинника підвищення якості діяльності органів публічної влади, що сприяє створенню ефективних територіальних громад і покращенню життя населення. Автором розкрито підходи до сутності поняття "професіоналізація публічного службовця". Визначено, що у наукових джерелах наразі спостерігається відокремлення професіоналізації державних службовців і професіоналізації посадовців органів місцевого самоврядування. Унаслідок роботи із науковими джерелами виокремлено функції професіоналізації публічних службовців. Визначено групи критеріїв щодо рівня професіоналізму публічного службовця під час його професіоналізації. Описано систему закладів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців, де здійснюється навчання за спеціальностями, спрямованими на підготовку кадрів галузі публічного управління та адміністрування. Проаналізовано статистичні дані про кількість державних службовців за останні два роки, звернено увагу на плінність кадрів, зменшення кількості держслужбовців. Наголошено на необхідності професіоналізації публічних службовців із урахуванням потреб євроінтеграції України, зокрема приведення вимог до професійних якостей публічних службовців у відповідність до європейських стандартів публічної служби, збільшення кількості публічних службовців, які мають професійну освіту, стимулювання їх до здобуття професійної освіти у галузі публічного управління та адміністрування; оновлення кадрового складу на принципах меритократії; розроблення і запровадження системи фахової підготовки публічних службовців на засадах сучасних вимог до професіоналізму на публічній службі; створення належних умов для професійного зростання та індивідуального професійно-кваліфікаційного розвитку фахівців.

Ключові слова: професіоналізація публічних службовців, професіоналізація державних службовців, професіоналізація посадовців органів місцевого самоврядування.

The article justifies the relevance of the study of professionalization as an essential factor in improving the quality of public authorities, which contributes to the creation of effective territorial communities and improves the quality of life of the population. The author reveals approaches to the definition of "professionalization of public servants". In various scientific sources, we observe a separation of professionalization of public servants and professionalization of local government officials. As a result of work with scientific sources, public servants' professionalization is singled out. The author identified and grouped criteria to identify the level of professionalism of public servants in their professionalization. This article describes the system of training, retraining, and qualification advancement of public servants, where education is carried out in specialties. The analysis of statistical data in the last two years attracts attention to staff turnover and reduction in the number of civil servants. There is an emphasized need for professionalization of civil servants, taking into the requirements of Ukraine's European integration, in particular bringing the requirements for professional qualities of civil servants in line with European public service standards. There is a need to increase the number of civil servants with professional education by stimulating getting a qualification in public administration; personnel renewal on the principles of meritocracy; development and implementation of a system of professional training of public servants on the basis of modern requirements for professionalism in the public service; creating appropriate conditions for professional growth and individual professional development of specialists.

Key words: professionalization of public servants, professionalization of civil servants, professionalization of local government officials.

В умовах структурних інституційних перетворень, формування тенденцій до спрощення і зменшення структурного і функціонального складу органів виконавчої влади в умовах децентралізації

влади, необхідності побудови ресурсно-спроможних територіальних громад і підвищення якості життя населення актуалізується питання професіоналізації публічних службовців. Цього вимагає

як законодавство України, зокрема Закон України «Про державну службу», в якому державна служба визначається як публічна, професійна, політично неупереджена діяльність [7] осіб, котрі обіймають посади в органах державної влади, так і сама логіка державно-управлінської діяльності, що зумовлює залежність професіоналізму осіб, уповноважених здійснювати функції держави, від якості управлінських рішень, можливості їх громадської підтримки та загалом довіри громадськості до політичної системи держави.

Питання професіоналізації публічних службовців в Україні досліджували Л. Антонова, Н. Гончарук, Л. Кійко, Ю. Ковбасюк, В. Луговий, С. Серьогін, К. Сидорова, В. Сороко та інші.

Незважаючи на певну розробленість цієї проблеми та беручи до уваги прийняття нормативно-правових актів у публічному управлінні, модернізацію підходів державної політики у цій галузі та виникнення нових суспільних викликів, ми маємо підстави для більш детального вивчення цього явища.

Слід зазначити, що у теорії державного управління поняття «професіоналізація публічних службовців» зазвичай розглядається як процес і, зважаючи на його багатовимірність, тлумачиться у широкому та вузькому значеннях. Окрім того, ми зауважимо, що науковці здебільшого розмежовують поняття «професіоналізація державних службовців» і «професіоналізація посадовців органів місцевого самоврядування».

У широкому значенні професіоналізація державних службовців – це процес оволодіння певною особою професією державного службовця як своїм постійним заняттям, що передбачає набуття нею комплексу професійно важливих якостей, знань, умінь і навичок, необхідних для якісного виконання поставлених перед нею завдань у межах своєї посади; це перманентний процес розвитку особистості протягом усієї професійної кар'єри (підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, самоосвіта, стажування) і практичної діяльності службовця на цій посаді [3, с. 368].

У вузькому значенні поняття тлумачиться відповідно до етапів і рівнів професійного розвитку державного службовця. Тоді його пов'язують із процесом професійного навчання державних службовців, який включає, на думку В. Сороко, впровадження принципів державної політики, орієнтованої на забезпечення постійного зростання кількості службовців із професійною освітою у галузі державного управління; цільову підготовку висококваліфікованих фахівців державного управління відповідно до прогнозованої потреби;

постійну актуалізацію змісту та оновлення державних стандартів професійного навчання, що відповідає перспективам розвитку державного управління, держави і суспільства загалом; збільшення обсягів державного замовлення на професійне навчання службовців із урахуванням спеціалізації форм навчання [10].

Безумовним є переконання, що професіоналізація прямо пов'язана із професійною діяльністю публічного службовця і ґрунтується на наявному ресурсі сучасних спеціальних знань, професійному навчанні, здатності до інновацій, комунікативній компетентності, аналітичних здібностях тощо.

На зв'язок професіоналізації публічних службовців із професійною діяльністю, професійним розвитком та самовдосконаленням наголошує і В. Луговий, вважаючи, що кадровий складник професіоналізації убачається в освітньо-професійному вимірі, який пов'язується із прагненням людей до професійного вдосконалення [5, с. 19].

Аналіз наукових джерел дає підстави виокремити декілька підходів до сутності поняття «професіоналізація публічних службовців»:

- педагогічний, коли професіоналізація тлумачиться як професійне навчання, що розкривається через професійно-кваліфікаційний розвиток, підготовку до майбутньої професійної діяльності, перепідготовку, підвищення кваліфікації, самоосвіту та набуття професійних знань, умінь та навичок унаслідок навчання [9, с. 129];

- соціологічно-діяльнісний, коли професіоналізацію розуміють як професійну реалізацію та самореалізацію публічного службовця під час професійної діяльності, завдяки чому він долучається до соціальних цінностей організації, що сприяє формуванню професійної свідомості та культури, загальній готовності до професійної діяльності;

- соціологічно-стратифікаційний, коли професіоналізація сприяє визначенню соціального статусу через професійну діяльність, тобто певна посада обумовлює претензію на статус, виного-роду, привілеї тощо;

- соціально-економічний, коли професіоналізацію розуміють як умову розвитку людських трудових ресурсів, як процес залучення (або вилучення) індивіда до/із соціально-економічної практики через сферу зайнятості [9].

Доречно зазначити, що по своїй суті професіоналізація публічних службовців є відкритою системою, що активно взаємодіє із викликами сьогодення завдяки виконанню відповідних функцій, а саме:

- 1) вивченню зовнішнього середовища та адаптації до нього;

2) створенню умов і можливостей для досягнення мети під час реалізації управлінських функцій та здійсненні державного управління чи забезпечення функцій держави;

3) організації ефективної діяльності системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

4) дотриманню цінностей системи державного управління на основі мотивації суб'єктів соціального управління, розвитку професійної етики і культури.

Наразі Л. Антонова, акцентуючи увагу на діяльності публічних службовців органів місцевого самоврядування, зазначає, що професіоналізація службовців органів місцевої влади є не тільки опорою для стабільності розвитку місцевого самоврядування, але і покликана сприяти завершенню розпочатої децентралізації та посиленню місцевого самоврядування, його реальної здатності здійснювати повноцінне управління на місцевому рівні [2].

С. Сergygin і Н. Гончарук пропонують розглядати професіоналізацію публічних службовців як поєднання трьох складників:

1) розвиток професії;

2) розвиток публічного службовця як фахівця і професіонала;

3) розвиток публічних службовців як специфічної соціально-професійної групи [8, с. 138].

Ми звертаємо увагу, що система професіоналізації кадрів органів публічної влади зосереджує увагу і на особистісному розвитку публічних службовців. Можна виділити такі групи критеріїв для визначення рівня професіоналізму публічного службовця під час його професіоналізації: зовнішні (загальні) критерії як оцінка результативності та ефективності здійснення професійної діяльності; внутрішні (психологічні) критерії як характеристика професійно важливих якостей, рівень професійних знань, умінь і навичок; професійна мотивація; особливості професійної взаємодії, якість комунікацій; професійна самооцінка і рівень знань; морально-етичні засади; здатність до саморегуляції (стресостійкість, неконфліктність, толерантність, асертивність тощо).

Увага до проблеми професіоналізації публічних службовців-практиків та науковців наразі активувалася через декларування вимог до професійної державної служби (Закон України «Про державну службу», 2015). Попередні спроби модернізації діяльності публічних службовців державного і місцевого рівнів були спрямовані на вдосконалення їхньої професійної діяльності, раціоналізацію прийняття управлінських рішень, упровадження електронного документообігу

тощо, проте, як показала практика, очікуваний ефект не був досягнутий, оскільки більшість публічних службовців не мали фахової освіти.

Одним із напрямів, які можуть значно впливати на перебіг реформування і виконання функцій держави загалом, є формування професійного складу публічних службовців, тобто йдеться про всеосяжну професіоналізацію у системі публічного управління, посилення вже вироблених та апробованих підходів в управлінні персоналом державних органів та органів місцевого самоврядування.

В Україні існує система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Широкий спектр завдань щодо вдосконалення системи професійного навчання зумовив зміну поглядів на підготовку публічних службовців. Започаткування спеціальності «Публічне управління та адміністрування» стало реакцією на переосмислення ролі науки та освіти відповідно до сучасних завдань державної політики. Цю підготовку в Україні забезпечують більше ста ліцензованих навчальних закладів.

До лютого 2021 року головним вищим навчальним закладом у цій системі вважалася Національна академія державного управління при Президенті України (далі – НАДУ) та її регіональні інститути (Дніпропетровський, Львівський, Одеський та Харківський), де проводилося навчання за магістерською програмою керівного персоналу вищої і середньої ланок державного управління та місцевого самоврядування на базі вищої освіти, а також підготовка науково-педагогічних і наукових працівників за спеціальностями освітньої і наукової галузей «Державне управління» та іншими спеціальностями, спрямованими на підготовку для професійної діяльності у публічному управлінні.

Унаслідок реорганізації НАДУ при Президенті України та регіональні інститути втратили свою автономність, а Україна – спеціалізований національний заклад вищої освіти для підготовки публічних службовців України. Оцінювати результати такого заходу наразі не представляється можливим, проте, на нашу думку, виглядає дещо сумнівною перспектива підвищення якості рівня підготовки фахівців і підвищення кваліфікації державних службовців та посадовців органів місцевого самоврядування у непрофільних навчальних закладах в умовах запровадження стандарту вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» у найближчій перспективі.

Професіоналізація публічної служби зумовлює безперервність циклу навчання публічних служ-

бовців, що відбувається шляхом поєднання системи безперервної професійної освіти (підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, самоосвіта, стажування) і практичної діяльності на посаді.

Підвищення кваліфікації як один із провідних видів навчання публічних службовців, завдяки якому забезпечується безперервність та актуальність протягом усієї трудової кар'єри, здійснюється закладами освіти, установами, організаціями, які мають право надавати відповідні освітні послуги незалежно від форми власності.

За тривалістю та інтенсивністю програми підвищення кваліфікації поділяються на:

- довгострокові (професійні (сертифікатні) програми підвищення кваліфікації обсягом не менше двох кредитів ЄКТС;

- короткострокові програми обсягом 0,2 – 1 кредит ЄКТС.

- За змістом програми підвищення кваліфікації поділяються на:

- загальні програми – це програми, що охоплюють загальні питання державного управління і місцевого самоврядування, питання запобігання корупції, зміни у законодавстві з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, європейської та євроатлантичної інтеграції із забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків, підвищення рівня володіння іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, державною мовою, а також інші питання, визначені відповідними державними, регіональними, місцевими програмами і стратегіями;

- спеціальні програми – це програми, що охоплюють питання функціонування та основних напрямів діяльності окремого державного органу, органу місцевого самоврядування [6].

Програми підвищення кваліфікації можуть передбачати очну (денну або вечірню), дистанційну і змішану (очну та дистанційну із використанням спеціальних інтернет-платформ, веб-сайтів тощо) форми навчання.

Організація підвищення кваліфікації публічних службовців здійснюється з урахуванням рекомендацій експертно-консультативної ради НАДС. Зокрема, впродовж 2020–2021 років було погоджено понад 500 програм. Така кількість програм підви-

щення кваліфікації дає змогу забезпечити навчання публічних службовців за програмами, які є найбільш актуальними у їхній професійній діяльності.

Набувають поширення інноваційні форми професійного навчання. З 2020 року запрацював Портал управління знаннями НАДС. Наразі на Порталі вже зареєстровано 119 провайдерів освітніх послуг, понад 3 тисячі державних органів та органів місцевого самоврядування, понад 60 тисяч користувачів [1].

Удосконалення роботи органів публічної влади нерозривно пов'язане також із ефективним менеджментом та якістю надання соціальних послуг. Адже результативна діяльність органів публічної влади дає змогу значно покращити вирішення міжгалузевих управлінських завдань шляхом оптимізації прийняття державно-управлінських рішень і підвищення їхньої якості, забезпечити продуктивність, доцільність і результативність реалізації державної політики на всіх рівнях.

На жаль, досить вагомою проблемою для системи публічного управління є плінність кадрів, що негативно впливає не лише на якість надання публічних послуг, але і на якість здійснення важливих реформ в українському суспільстві.

Статистичні дані про кількість державних службовців відповідно до звітності Національного агентства України з питань державної служби представлені на табл. 1 [11].

За результатами кількісного аналізу державних службовців ми можемо зазначити зменшення кількості посад за штатним розписом на 8 588 одиниць, фактично працюючих держслужбовців – на 1 921 осіб і зменшення вакансій на 7 509 одиниць. І хоча тенденцію до зниження показників кількості вакансій ми можемо вважати позитивною, проте за загального зменшення інших показників, представлених у таблиці, наявність такої кількості вакансій свідчить про кадрову проблему у системі публічної служби.

Європейські амбіції України змістили питання про професіоналізацію кадрів органів публічної влади на перше місце. ЄС, підтримуючи прагнення України, висловлює своє зацікавлення у професійному зростанні представників органів публічної влади України, що підтверджується фінансуванням освітніх програм із підвищення професіоналізації

Таблиця 1

Інформація про фактичну кількість державних службовців у 2020–2021 роках

Показники	2020 рік	IV квартал 2021 року
Кількість посад за штатним розписом	219 844	211 256
Фактична чисельність працюючих держслужбовців	176 527 осіб	174 606 осіб
Кількість вакансій	39 949	32 440

службовців органів місцевого самоврядування і державних службовців, наданням технічної і методичної допомоги з метою формування і в нашій країні сучасного управлінського менеджменту.

Л. Кійко наголошує, що в умовах євроінтеграції нашої держави професіоналізація державної служби має спрямовуватися на забезпечення органами публічної влади розвитку тільки високпрофесійної державної служби в Україні, здійснюватись із урахуванням позитивного європейського досвіду і формуватись або адаптуватись у вигляді стандартів, яких слід дотримуватись під час виконання службових обов'язків публічними службовцями, зокрема:

- якісно виконувати поставлені завдання відповідно до своїх посадових інструкцій;
- орієнтуватися на виконання потреб споживачів публічних послуг у разі їх звернення до органу публічної влади;
- оновлювати і постійно вдосконалювати свої професійні якості, знання і навички;
- цікавитися можливостями для свого подальшого кар'єрного зростання і професійного розвитку;
- мати мотивацію для постійного підвищення своїх знань і проходити підвищення кваліфікації [4, с. 3].

На нашу думку, в умовах європейської інтеграції України професіоналізація персоналу публічної служби має передбачати такі напрями:

- приведення вимог до професійних якостей публічних службовців у відповідність до європейських стандартів публічної служби;
- підвищення якості кадрового забезпечення публічної служби (збільшення кількості публічних службовців, що мають професійну освіту; стимулювання їх до здобуття професійної освіти у галузі публічного управління та адміністрування; оновлення кадрового складу на принципах меритократії);
- розроблення і запровадження системи фахової підготовки публічних службовців на основі сучасних вимог до професіоналізму на публічній службі;
- створення належних умов для професійного зростання та індивідуального професійно-кваліфікаційного розвитку публічних службовців.

Отже, виклики соціального-економічного поступу України, незавершеність і несистемність проведення реформ у всіх галузях, наявний позитивний досвід зарубіжних країн щодо здійснення ефективного публічного управління та місцевого самоврядування спонукають до усвідомлення потреби у професіоналізації публічних службовців.

Необхідність вирішення важливих соціально-економічних завдань та виконання функцій держави на державному і місцевому рівнях зумовлює потребу у формуванні потужного потенціалу управлінців, які на засадах служіння суспільству та громадам із урахуванням міжнародних зобов'язань нашої країни, уявлень та очікувань населення були би здатні професійно виконувати свої функції та обов'язки.

Професійну підготовку публічних службовців із упевненістю можна визначити як одне із першочергових завдань професіоналізації персоналу публічної служби, адже саме на цьому етапі відбувається опанування знань, необхідних для прийняття управлінських рішень і формування нової ідеології забезпечення сталого розвитку.

Питання про реалізацію права на навчання має розглядатись у двох взаємопов'язаних аспектах: створення нових умов для навчання, зокрема планування окремого часу для якісного освоєння знань, розвитку вмінь і навичок, а також запровадження дієвих мотивів, що актуалізує потребу у створенні нового мотиваційного механізму, який не просто зобов'язує, але і стимулює публічного службовця постійно оновлювати свої професійні вміння та навички, свідомо прагнути до професійного розвитку.

Вагомим чинником підвищення якості професіоналізації у сучасних умовах є реалізація політики цифрового розвитку у сфері професійного навчання публічних службовців і подальше запровадження стандарту вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування».

Питання про теоретико-методологічне обґрунтування професіоналізації публічних службовців потребує подальшого дослідження і стане об'єктом подальших наукових розробок.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Алюшина Н. Політика сталого розвитку неможлива без професіоналізації публічної служби: офіційний сайт НАДС. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://nads.gov.ua/news/nataliya-alyushina-politika-stalogo-rozvitku-nemozhliva-bez-profesionalizaciyi-publichnoyi-sluzhbi> (дата звернення: 26.12.2021).
2. Антонова Л. В. Професіоналізація державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування як напрям реалізації теорії лідерства в публічному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 1. С. 1–13. Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2020/6.pdf
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.) ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба. 2011. 524 с.

4. Кійко Л. Професіоналізація державних службовців: теоретичний аспект. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2010_23/fail/Kiyko.pdf
5. Луговий В. І. На службі професіоналізації державного управління. *Вісник державної служби України*. 2003. № 2. С. 18–24.
6. Підвищення кваліфікації : офіційний сайт НАДС. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://nads.gov.ua/diyalnist/profesijne-navchannya/pidvishchennya-kvalifikaciyi> (дата звернення: 29.12.2021).
7. Про державну службу: [Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII]. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. С. 28. Ст. 149.
8. Серьогін С., Гончарук Н. Формування якостей керівника у державному управлінні. *Вісник НАДУ*. 2003. № 3. С. 137–147.
9. Сидорова К. Г. Особливості співвідношення категорій «професіоналізм», «професіоналізація» та «компетентність» у контексті реалізації процесу професійного навчання державних службовців в Україні. *Економіка та держава*. 2012. № 12. С. 128–130.
10. Сороко В. М. Досвід та актуальні проблеми кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування в сучасних умовах [Електронний ресурс]. Офіційний інтернет-сайт Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. Режим доступу: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/soroko_2007.doc (дата звернення: 28.12.2021).
11. Статистичні дані КСДС: офіційний сайт НАДС. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://nads.gov.ua/diyalnist/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv> (дата звернення: 19.12.2021).