

О. Г. ШЕПЕЛЬ

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ПОЧАТКОВИЙ ЕТАП СТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ І ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Наукові праці МАУП, 2008, вип. 1(17), с. 37–40

Розглядається процес створення в Україні системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців на початковому етапі — 1994–2000 рр. Наводяться базові умови та послідовність дій держави щодо забезпечення високого рівня кваліфікації державних службовців (у тому числі працівників соціальної сфери), висвітлюються тенденції цього процесу, основні проблеми і перспективи його подальшого розвитку.

Теорія і практика державного управління, підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців для всіх сфер діяльності вимагають від них знань основних закономірностей, принципів і тенденцій, що притаманні роботі з кадрами в різних країнах світу.

За наявності різних тенденцій, підходів і моделей у підготовці державних службовців, що склалися в різних країнах, існують певні загальні засади побудови відповідних систем кадрового забезпечення державної служби. Система навчання залежить від типу державної служби — кар'єрної чи контрактної. Крім того, навчальні системи залежать від політики відбору і прийому кадрів, ступеня політизації адміністрацій та ін. Але загальною засадою в більшості країн є велика увага з боку держави до підготовки кадрів державних службовців [3].

Важливість посилення політики підготовки кадрів, урізноманітнення форм навчання, розширення діалогу між споживачами й організаторами підготовки персоналу, достатнього фінансового забезпечення навчання, зв'язку між підготовкою і просуванням по службі неодноразово підтверджувалася на міжнародних форумах з проблем навчання державних службовців.

Зазначені проблеми широко досліджували Г. Райт [3], В. І. Луговий [1; 4], П. Назимко [2], В. Г. Яцуба і В. М. Князев [4]. Для розв'язання цих проблем було видано низку нормативних актів

Президента України і Кабінету Міністрів України. Водночас ще недостатньо досліджено питання підготовки державних службовців для роботи в різних галузях державного управління, зокрема у соціальної сфери.

Таким чином, спробуємо в цій статті дослідити початковий етап формування в Україні системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, з'ясувати вихідні умови та послідовність дій держави щодо забезпечення високого рівня їхньої кваліфікації, визначити тенденції цього процесу, основні проблеми і перспективи, що зумовили його подальший розвиток.

У 90-х роках Україна розпочала радикальне реформування системи соціального захисту населення. Визнаючи те, що початок ринкових перетворень призвів до значного зниження рівня життя більшості населення країни, і зважаючи на обмеженість державних фінансових ресурсів, уряд України створював нові програми адресної соціальної допомоги. Характерним для цього підходу було те, що соціальна допомога надавалася лише тим, хто її потребував найбільшою мірою. У 1995 р. було запроваджено програму житлових субсидій, а в 1999 р. було розпочато реалізацію програми адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям.

Набуло актуальності питання пошуку оптимальних шляхів надання соціальної допомоги і

послуг на місцевому рівні. У багатьох областях країни проводились експерименти з метою поліпшення соціального захисту населення. Найбільш послідовно і комплексно до розв'язання цієї проблеми підійшли в Миколаївській області. Впродовж 1991–1998 рр. в області було накопичено передовий досвід побудови принципово нової системи соціального захисту населення, яка відповідала б як сучасним потребам українського суспільства, так і визнаним міжнародним стандартам. Зрозуміло, що це викликало значну потребу у висококваліфікованих кадрах соціальних працівників, у тому числі державних службовців.

Складовою системи, створеної у Миколаївській області, стали навчально-методичні підрозділи. Саме на них було покладено завдання щодо підвищення кваліфікації державних службовців, їхньої професійної підготовки і перепідготовки. Основна робота зі створення та налагодження діяльності цих навчально-методичних підрозділів була проведена у 1998 – першій половині 2000 р. Так було створено першу в Україні діючу на обласному рівні структуру, що реально забезпечувала вдосконалення кваліфікації державних службовців різних рівнів в установах соціального захисту населення.

Ефективність державного управління здебільше визначається якістю складу державних службовців. Закон України “Про державну службу” передбачає, що вони мають підвищувати свою кваліфікацію, як правило, не рідше одного разу на п'ять років.

З метою забезпечення реалізації цього положення з 1995 р. зусиллями Президента та уряду України почалася інтенсивна розбудова єдиної державної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів державних службовців. Нині Українська Академія державного управління при Президенті України відіграє провідну роль у кадровому забезпеченні державної служби. Цей навчальний заклад було утворено відповідно до Указу Президента України від 30 травня 1995 р. Цим і низкою інших указів було визначено головні завдання та окреслено контури національної системи підготовки державних службовців в Україні.

Кабінетом Міністрів України прийнято постанови, які доповнили нормативно-правову базу розбудови і функціонування системи навчання державних службовців. На їх підставі було створено систему навчання державних службовців, що відповідає міжнародним стандартам. В її структуру входять Українська Академія державного

управління при Президенті України, Інститут підвищення кваліфікації кадрів та чотири філіали в Дніпропетровську, Львові, Одесі і Харкові.

Систему доповнюють 23 регіональні центри підвищення кваліфікації при обласних, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, а також навчальні заклади післядипломної освіти та вищі навчальні заклади IV рівня акредитації. Ця система має потужний науково-педагогічний, організаційно-методичний, матеріально-технічний потенціал.

Провідну роль у підвищенні кваліфікації кадрів державних службовців відіграв Інститут підвищення кваліфікації Української Академії державного управління при Президенті України. Він здійснює підвищення кваліфікації кадрів, надає програмно-методичну, інформаційну, консультативну допомогу регіональним центрам, виконує значну роботу з вивчення й узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду короткотермінового навчання державних службовців. Регіональні центри забезпечують основний обсяг роботи з підвищення кваліфікації працівників місцевих органів виконавчої влади та самоврядування.

Як уже наголошувалося, головне місце в системі підготовки та підвищення кваліфікації кадрів державних службовців посідає Українська Академія державного управління при Президенті України. В цілому діяльність закладу спрямовується Радою по роботі з кадрами при Президенті України.

Вищим дорадчим органом в Академії є Вчена рада, яка розглядає основні питання функціонування і розвитку закладу. В Академії створено також інші органи, які забезпечують її основну діяльність. Це Науково-методична рада для розгляду змісту, форм, методів, засобів навчання. Для проведення експертизи науково-дослідних робіт сформовано Експертну раду.

З моменту свого заснування Академія формувалась як повноцінний, повномасштабний вищий заклад освіти, що працює за IV рівнем акредитації. Тут розвивалася вся без винятку інфраструктура, яка необхідна і достатня для підготовки кадрів найвищого ґатунку з високими професійними якостями на основі сучасного змісту та передових методів навчання. У 90-х роках ця інфраструктура була здебільшого створена.

В Академії з її філіями функціонувала 31 кафедра. У штаті Академії працювало 59 докторів наук, професорів та 88 кандидатів наук, доцентів. Для викладання на умовах погодинної оплати за-

прошувалося 950 досвідчених висококваліфікованих вітчизняних та іноземних фахівців і керівних працівників [1]. У регіональних центрах налічувалося 216 штатних працівників, з них 89 державних службовців, залучалося майже 2,3 тис. викладачів, у тому числі понад 180 докторів наук і близько 450 кандидатів наук [4].

За три роки існування Академії було підготовлено 379 магістрів державного управління і підвищено кваліфікацію 18 тис. державних службовців. Близько 600 осіб пройшли стажування та навчання за кордоном, опановуючи передовий зарубіжний досвід. На початок 1999 р. проходили підготовку 860 магістрів державного управління за денною та заочною формами навчання, 45 аспірантів, 10 докторантів, 28 здобувачів наукових ступенів. Підвищенням кваліфікації щорічно охоплювалося близько 7 тис. державних службовців [1].

Як потужні регіональні навчально-наукові центри розвивалися філії Академії. За невеликим винятком, у них реалізувалися ті самі програми, що й у центральному відділенні закладу.

Ці заклади забезпечували підготовку та підвищення кваліфікації кадрів для молодшого керівного складу і спеціалістів на посадах V-VII категорій. Такі посади обіймали 94,4 %, або 278,5 тис. державних службовців [4]. В Інституті впродовж 1995–1998 рр. підвищили кваліфікацію 740 керівників місцевих самоврядних органів. У 1998/99 навчальному році підготовкою було охоплено близько 700 осіб. Крім того, у філіалах у 1995–1998 рр. за державним замовленням підвищили кваліфікацію 945 працівників місцевого самоврядування, переважно керівного складу. В 1998/99 навчальному році підготовкою було охоплено 750 таких осіб [4].

Велика увага приділялася зростанню інтенсивності навчання та модернізації й ускладненню навчальних програм і курсів. Наприклад, в Інституті підвищення кваліфікації з 30 травня 1996 р. по 30 травня 1997 р. було проведено 17 навчальних потоків, а за той же період 1997–1998 рр. — уже 27 [2].

Започатковувалися нові форми роботи. Так, у 1998 р. була вперше застосована форма навчання в неробочий час. Упродовж навчального року, щоб вирішити проблему підвищення кваліфікації державних службовців апарату Кабінету Міністрів України, за цією формою проводилися заняття для 250 відповідальних працівників безпосередньо в Кабінеті Міністрів України.

Частина керівників нижньої ланки і спеціалістів (серед державних службовців на поса-

дах V–VII категорії керівники склали 25 %, спеціалісти — 75 % [4]) навчалася в регіональних центрах підвищення кваліфікації при місцевих адміністраціях. Так, у 1997/98 навчальному році в цих центрах підвищили кваліфікацію 9,8 тис. працівників органів місцевого самоврядування, а в 1998/99 навчальному році — 12,0 тис. працівників цих категорій.

Воднораз при плануванні і здійсненні навчання постійно виникали певні труднощі. Вони були зумовлені відсутністю Державного реєстру посад державних службовців, нестабільністю структури і штатного розпису, плинністю кадрів органів влади, не досить чіткою визначеністю того, які категорії державних службовців і в яких ланках системи мають підвищувати кваліфікацію.

Наприкінці 90-х років активізувалися підготовка і видання програм навчальних курсів і тематичних семінарів. Якщо в 1996/97 навчальному році було видано чотири програми, то у 1997/98 навчальному році — 18 таких програм [2]. Вони були підготовлені вченими, викладачами і відповідальними працівниками Академії та регіональних центрів у рамках міжнародних програм Інституту підвищення кваліфікації кадрів — проекту програми Європейського Союзу TACIS “Реформа та розвиток державного управління в Україні” і “Стипендії уряду ФРН” [2].

Особлива увага в системі підвищення кваліфікації кадрів приділялася забезпеченню навчального процесу викладачами, підготовленими як професійно, так і методично. Заняття в Інституті підвищення кваліфікації кадрів проводили досвідчені викладачі Академії, відомі вчені вищих закладів освіти та науково-дослідних установ. До проведення більшості занять з функціональних, фахових та основних загальних програм запрошувалися керівники та відповідальні працівники центральних органів влади, керівники місцевих органів. Практикувалося проведення занять спільно з викладачами-професіоналами та фахівцями-практиками.

У 1997/98 навчальному році перед слухачами Інституту підвищення кваліфікації кадрів виступили Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Глава Адміністрації Президента України, віце-прем'єр-міністри України. 174 заняття провели міністри, керівники інших центральних органів влади та їхні заступники, 43 — відповідальні працівники Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, 324 — вчені (з них 264 — вчені Академії), 37 — іноземні фахівці [2].

Ефективним методом підвищення кваліфікації викладачів стало стажування за кордоном. Воно здійснювалось Інститутом підвищення кваліфікації кадрів спільно із зарубіжними партнерами відповідно до узгодженого плану роботи.

Інститут підвищення кваліфікації кадрів, окремі регіональні центри були забезпечені необхідними технічними засобами навчання, навчальним обладнанням. Але в деяких регіональних центрах не було навіть звичайної проекційної техніки.

З часу заснування Української Академії державного управління при Президентові України до кінця 90-х років вдалося в цілому вирішити питання становлення матеріальної бази закладу. Була створена необхідна соціально-побутова інфраструктура. Водночас перед колективом Академії поставали великі завдання. Адже діяльність закладу тільки розпочиналася, було відпрацьовано лише початковий етап розвитку.

Потребував покращання механізм відбору майбутніх слухачів для навчання, аби витрачені великі державні ресурси, людські зусилля давали ефективний результат для підготовки керівних державних службовців.

Багато проблем залишалось в організації, формах, змісті навчання. Стояло завдання досягти більш точної, ефективної, результативної підготовки кадрів з контролем їх рівня на початковому і завершальному етапах навчального процесу.

Чимало проблем стосувалося працевлаштування та ефективного використання випускників. Адже завдання Академії — не тільки відбирати, якісно готувати слухачів та видати дипломи випускникам, а й сприяти ефективному використанню кожного з них на державній службі.

У питаннях розвитку науки головні завдання полягали в більш адресному та якісному виконанні замовлень держави щодо розробки актуальних проблем державотворення, адміністративної реформи, розвитку державної служби, вдосконалення професійної підготовки кадрів.

Актуальним було питання вироблення механізмів оцінювання результатів навчання, його впливу на подальшу роботу державних службовців, організації систематичного вивчення його ефектив-

ності. Необхідно було зміцнювати матеріальну та навчально-технічну базу закладів, що здійснювали підвищення кваліфікації державних службовців.

Важливим завданням було підвищення рівня координації роботи в питаннях надання комплексної допомоги регіональним центрам.

Отже, всебічне зростання системи закладів з підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, удосконалення практики їх роботи в 90-х роках минулого століття стало запорукою успішного кадрового забезпечення державної служби України.

Важливою тенденцією розвитку систем навчання державних службовців є їх наближення до практичних потреб сьогодення і прогнозів щодо перспективи. Реалізація цієї тенденції вимагає відпрацювання механізму зворотного зв'язку між тими, хто забезпечує, і тими, хто замовляє підготовку на всіх рівнях, з урахуванням специфіки управлінської діяльності різних категорій державних службовців.

Отже, у другій половині 90-х років минулого століття в Україні було закладено основи сучасної системи підготовки державних службовців міжнародного рівня. Водночас деякі важливі проблеми потребували свого розв'язання. Однією з найважливіших серед них видається наближення змісту навчання до потреб окремих галузей державного управління, зокрема соціальної сфери.



Література

1. Луговий В. І. Реформування системи підготовки управлінських кадрів // Вісн. Укр. Академії держ. упр. при Президентові України. — 1998. — № 1.
2. Назимко П. Досвід та проблеми підвищення кваліфікації державних службовців // Вісн. Укр. Академії держ. упр. при Президентові України. — 1998. — № 3.
3. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. — К.: Основи, 1994.
4. Яцуба В. Г., Луговий В. І., Князев В. М. Кадрове забезпечення місцевого самоврядування // Вісн. Укр. Академії держ. упр. при Президентові України. — 1998. — № 4.

This article is devoted to creation in Ukraine systems for preparation, retraining and improvement of professional skills of civil servants at the initial stage — in 1994–2000. This article opens base conditions and sequence of actions of the State concerning maintenance of a high skill level of civil servants (including workers of social sphere). This article considers tendencies of this process, the basic problems and prospects of its further development.

Надійшла 19 липня 2007 р.