

Година М.А.

Національна академія державного управління при Президентові України

ЗМІСТ, СТРУКТУРА ТА ЗНАЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СИСТЕМІ ЗАХОДІВ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Розкрито сутність професійної підготовки як елементу системи управління публічною службою в Україні. Досліджується зміст професійного розвитку як важливої складової частини формування компетентностей державних службовців. Визначається структура системи професійного розвитку публічних службовців. Проведено аналіз основних значимих елементів системи професійного розвитку публічних службовців. Розкриваються основні тренди наукових пошуків фахівців у сфері визначення структурних елементів системи професійного розвитку. Обґрунтовані різні підходи щодо структури професійного розвитку, яку можна розглядати як поєднання різних форм та моделей підготовки й підвищення кваліфікації, в тому числі й самонавчання. Одночасно визначено, що розвиток передбачає не лише набуття та реалізацію знань і навичок, але й обов'язкову наявність елементів організаційного характеру. Здійснено аналіз наукових поглядів на систему професійного розвитку державних службовців, на основі якого встановлено, що наукові погляди щодо професійного вдосконалення визначаються як система, завдяки якій відбувається зміна особистісних якостей конкретного державного службовця залежно та відповідно до вимог посади, такі якісні зміни передбачають підвищення рівня знань, трансформацію та як процес розкриття та реалізації професійного потенціалу особи, яка отримує новий статус державного службовця. Встановлено, що професійний розвиток охоплює планування та управління кар'єрою, в тому числі на етапі формування кадрового резерву на посади публічної служби. У процесі аналізу основних аспектів професійного розвитку державних службовців доведено, що важливим елементом для системи професійного розвитку є атестація, результатами якої стають певна корекція та координація подальшого процесу акумуляції знань і навичок. Практичне значення отриманих результатів полягає в систематизації основних аспектів функціонування системи професійного розвитку публічних службовців, які мають найбільше значення для всієї публічної служби в Україні. Обґрунтовано важливість значення професійного розвитку державних службовців, яке проявляється і в системі самого публічного управління, і в системі його кадрового забезпечення.

Ключові слова: професійний розвиток, публічна служба, державний службовець, компетентності, професійне навчання.

Постановка проблеми. Реалізація державної політики в будь-якій сфері суспільних відносин істотно залежить від кадрового забезпечення органів державної влади. Високі професійні якості, належний рівень знань, а також високий рівень правової свідомості та культури – все це ті характеристики, якими мають володіти державні службовці. Однак наявність наведених вище професійних якостей – це не імперативна вимога до кандидата на посади державної служби, а один із результатів її проходження. Професійні навички є похідними від самого процесу походження служби, а як конкурентні характеристики окремих осіб вони проявляються вже в процесі виконання ними обов'язків державних службовців. До процесу набуття навичок в осіб акумулюються лише знання, набуті в процесі навчання та лише

деякі з компетентностей, якими можна оволодіти в процесі практичної підготовки майбутніх державних службовців. Натомість лише в процесі проходження державної служби формуються всі необхідні практичні та професійні навички, які визначають рівень професіоналізму конкретного службовця, а отже, визначають рівень ефективності виконання ним службових обов'язків. Це означає необхідність управління процесами професійного розвитку державних службовців, оскільки в такий спосіб можна не лише отримати конкретно орієнтованого фахівця, але й створити конкурентні умови у сфері державної служби, що підвищуватиме професійні якості та ефективність діяльності службовців на обійманих посадах, це, своєю чергою, визначатиме якість публічних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика професійного розвитку державних службовців постійно займає одне з центральних місць у системі наукового пізнання, а тому інтерес викликають не стільки академічні дослідження, скільки нові погляди та нові акценти, що розставляються дослідниками й практиками в контексті підвищення ефективності системи професійного розвитку державних службовців. Так, інтерес становлять праці таких дослідників, як Н.А. Жиденко, Л. Котик, Л.Р. Михайлишин, І.Л. Олійник, І.В. Поліщук, І.В. Шпекторенко та ін.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз змісту та структури професійного розвитку державних службовців як заходу організаційно-правового забезпечення публічної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проходження публічної служби – це досить тривалий процес, який складається для особи з кількох послідовних етапів, метою яких є формування високопрофесійних фахівців, які на обійманій посаді максимізують ефективність публічного управління. Послідовність етапів проходження публічної служби передбачає еволюційність та поступовість розвитку професійних якостей конкретного службовця, підвищення рівня його правової свідомості та управлінської культури. Але досягнення високого рівня ефекту від виконання такою особою своїх службових повноважень можливе лише тоді, коли процес проходження ним служби, становлення його професійного рівня є керованим або організованим у такий спосіб, який дає змогу звести до мінімуму стороннє імперативне втручання з боку органів уповноважених на регулювання процесу проходження публічної служби. Розвиток сукупності якостей особи, яка обіймає відповідну посаду та виконує функції з публічного управління, варто вважати процесом професійного розвитку.

С.М. Серьогін, Є.І. Бородін, Н.А. Липовська та інші вважають, що «професійний розвиток полягає у формуванні у державних службовців якостей, професійно значимих знань, умінь і навичок, необхідних для виконання ними своїх посадових функцій та повноважень, реалізації прав і виконання посадових обов'язків. Професійний розвиток державних службовців традиційно поєднує в собі професійно-кваліфікаційний та професійно-посадовий розвиток» [12, с. 16–20]. Таким чином, вчені розділяють кваліфікацію службовців та відповідність обійманій посаді, визначаючи першу як індивідуальну ознаку, сукупність персональних якостей, притаманних особі як індивідуальності,

а другу – як міру відповідності або спроможності виконувати конкретні функції та завдання, закріплені за посадою.

Глосарії європейської освіти та професійного навчання визначають професійний розвиток як сукупність процесів, дій, рішень, які спрямовані на покращення професійної діяльності [14, с. 131]. Але таке визначення демонструє, що процес професійного розвитку не має суб'єктного орієнтуру, тобто невідомо хто саме керує, організовує цей процес, чи службовець самостійно має його здійснювати.

Натомість вітчизняне законодавство дає інше визначення професійного розвитку, так, відповідно до Закону України «Про державну службу» професійний розвиток – безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей [8]. Таке саме визначення міститься в Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 1 грудня 2017 р. № 974-р [11], а також у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 6 лютого 2019 р. № 106 [9]. Але якщо проаналізувати два останніх нормативно-правових акти, то можна побачити, що вся комплексність професійного розвитку зводиться лише до організації навчання державних службовців та підвищення ними кваліфікації, що не може вважатися комплексним та, головне, цілісним процесом «професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей».

Насправді такий самий підхід – який під розумінням професійного розвитку охоплює лише систему навчання – ми знаходимо і в Законі України «Про професійний розвиток працівників». Щоправда, цей нормативно-правовий акт не містить самої дефініції «професійний розвиток» [10]. Однак ми обстоюємо ту точку зору, що професійний розвиток не може обмежуватися лише процесом навчання, оскільки це стосується лише формування компетентностей, а сам по собі розвиток як багатомірне явище передбачає їх застосування, коригування, набуття навичок та досвіду,

а також індивідуальний підхід до підвищення особистісних якостей та рис, у тому числі правової культури та правової свідомості.

У цьому контексті слухним є підхід А. Кібанова, який під професійним розвитком розуміє систему організаційних, економічних, соціальних заходів, які розробляються і застосовуються відповідним суб'єктом управління в системі проходження публічної служби. Традиційно таким суб'єктом виступає служба управління персоналом. А заходи включають добір, навчання, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів, а також планування кар'єри та атестацію кадрів і формування кадрового резерву [2, с. 2899]. За своїм змістом таке визначення ототожнює складові елементи професійного розвитку службовців з елементами системи самої публічної служби, що, на нашу думку, є слухним та відповідає сучасним потребам ефективного державного управління.

Орієнтованим на систему державної влади є визначення професійного розвитку Н.А. Жиденко: «Професійний розвиток персоналу органів державної влади – це системно організований процес безперервного професійного навчання персоналу для підготовки його до виконання нових адміністративних функцій, професійно-кваліфікаційного просування та вдосконалення соціальної структури персоналу» [1, с. 12–16].

Досить цікавий погляд на систему професійного розвитку мають російські фахівці, які зазначають, що це система заходів, завдяки якій відбувається зміна особистісних якостей конкретного державного службовця залежності та відповідно до вимог посади, яку він обіймає. Такі якісні зміни передбачають підвищення рівня знань, трансформацію (вдосконалення управлінських навичок), вдосконалення ділових якостей державного службовця [4, с. 28.]. Натомість І.В. Поліщук ув'язує професійний розвиток із процесом управління публічною службою, стверджуючи, що професійний розвиток – це процес розкриття та реалізації професійного потенціалу особи, яка отримує новий статус – статус державного службовця [7, с. 8–12]. Остання думка є досить слушною, враховуючи, що процес розвитку – це сам по собі поступальний, але повсякчасний процес, а тому цілком логічним є твердження, що навіть коли система публічної служби та відповідні служби не чинять управлінський вплив на державних службовців, останні все одно проходять тривалий процес еволюції та самовдосконалення. Власне самовдосконалення і можна розуміти як втілення процесу професійного розвитку в загальному виді.

Якщо ж говорити про структуру професійного розвитку, то вона традиційно уявляється лише як поєднання різних форм та моделей підготовки й підвищення кваліфікації, в тому числі й самонавчання, але такий підхід нами не підтримується, оскільки, на нашу думку, розвиток передбачає не лише набуття та реалізацію знань і навичок, але й обов'язкову наявність елементів організаційного характеру. Саме тому професійний розвиток охоплює планування та управління кар'єрою, в тому числі на етапі формування кадрового резерву на посади публічної служби. Також важливим елементом для системи професійного розвитку є атестація, результатами якої стають певна корекція та координація подальшого процесу акумуляції знань і навичок.

Наприклад, І.Л. Олійник вважає, що ключовим елементом системи професійного розвитку є професійне навчання: «Передусім необхідно, створити ефективну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців шляхом створення системи та розробка механізмів запровадження безперервного навчання державних службовців, а також переорієнтація змісту навчальних програм на основі функціонального, особистісного і компетентнісного підходів» [6, с. 74–75]. Ми погоджуємося з цією тезою лише частково, оскільки дійсно вважаємо основним запровадження саме компетентнісного підходу замість академічного у сфері професійного навчання. Натомість ми не погоджуємося, що професійний розвиток державних службовців включає процес навчання студентів, які лише тільки мають намір стати державними службовцями. При цьому ми одночасно обстоюємо необхідність включення в систему професійного розвитку й роботу з кадровим резервом, оскільки останній передбачає заміщення вакантних посад вже готовими фахівцями, а тому підготовка їх відбувається під конкретну посаду, а не загальним чином.

У цьому контексті слушною є точка зору Л.Р. Михайлишин, який вказує на те, що «підготовка та перепідготовка, безперервне оновлення знань і умінь – ключовий чинник конкурентоспроможності індивіда. Традиційна освіта не встигає за соціальними, економічними, виробничими, інформаційними змінами й не може забезпечити людину знаннями, вміннями і особистісними якостями на все життя» [5]. Таким чином, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців має відбуватися протягом усього періоду проходження публічної

служби. В протилежному випадку з'являється так звана криза компетентності людини, що є новим феноменом у сфері оцінки проблем неефективного державного управління.

Така криза компетентності призводить до того, що ціннісно-сміслові розуміння сукупності професійних якостей зводиться до співвідношення завдань, які має виконувати конкретний державний службовець, і його професійних якостей, знань та навичок. Натомість у сфері публічної служби має вибудовуватися інший взаємозв'язок: публічний службовець має відповідати вимогам, що висувуються до посади.

З цього приводу Л. Котик зазначає, що «державна служба має забезпечити процес професіоналізації персоналу державних органів влади відповідними «інструментами», прийомами, знаряддями, методами, технологіями, організаційною структурою, яка б не стримувала цей процес, а сприяла йому. Модель професійної компетентності сучасного державного службовця мають доповнювати самоактуалізація, стан професійного самопочуття, адаптивність, динаміка й напрям професійної самоідентифікації, навчання з теорії прийняття рішень для найбільш професійно придатних працівників» [3, с. 153–154]. Така теза доводить той факт, що процес професійного розвитку напряду пов'язаний із формуваннями професійних компетентностей, в якому професійне навчання є лише окремим елементом, хоча і важливим, але окремим.

І.В. Шпекторенко зазначає, що «формування та розвиток професійної компетентності персоналу передбачає певні інституційні канали, процедури оцінки персоналу (оцінювання, атестації, іспити та ін.), її зовнішню професійну мотивацію (стимулювання) в межах функції контролю, а також інші фактори – професійні орієнтації, адаптації, активізації, навчання, виховання» [13, с. 287–292].

Значення професійного розвитку державних службовців проявляється і в системі самого публічного управління, і в системі його кадрового забезпечення. Так, для потреб ефективного публічного управління беззаперечною умовою є наявність професійних кадрів, які здатні вирішувати не лише задалегідь визначені завдання та реалізовувати функції публічного управління, але й наділені необхідним рівнем компетентностей для оперативного реагування на нові виклики, з метою мінімізації або недопущення появи соціально-економічних ризиків у суспільстві.

Що ж стосується системи публічної служби, то професійний розвиток є її центральним, стриж-

невим елементом, оскільки охоплює собою всю сукупність складників процесу підготовки, підбору, підвищення кваліфікації, атестації кадрів, а також управління кар'єрою публічних службовців. Система професійного розвитку, як нами вже встановлено, існує протягом усього періоду проходження служби, починаючи від підготовки та закінчуючи звільненням публічних службовців. Така всеосяжність передбачає не те що необхідність, а безапеляційність, беззаперечність імплементації в процес такого розвитку всіх без виключення складників, пов'язаних із формуванням та вдосконаленням компетентностей публічних службовців. Саме тому управління процесом професійного розвитку означає фактичне управління проходження публічної служби з орієнтиром на постійне підвищення ефективності діяльності службовців. Узагальнюючи викладене вище, доцільно систематизувати ті аспекти функціонування системи професійного розвитку публічних службовців, які мають найбільше значення для всієї публічної служби в Україні:

- визначає якість публічного управління, оскільки проявляється в рівні сформованих професійних компетентностей службовців;

- забезпечує формування нової управлінської еліти в Україні, яка орієнтована виключно на демократичних цінностях, що, своєю чергою, впливає на якість відносин у сфері публічної служби;

- забезпечує створення управлінського потенціалу, як однієї із найважливіших складових частин загальнодержавного розвитку в аспекті реалізації концепції сталого розвитку;

- через рівень сформованих професійних компетентностей та правової свідомості визначає якість подолання або, навпаки, поширення корупційних явищ;

- деіндивідуалізує систему надання публічних послуг, що покликано підвищувати рівень їх транспарентності.

Усе викладене вище, на нашу думку, є об'єктивним проявом та результатом розвитку системи публічного управління, яке ґрунтується на принципах демократії, відкритості державних інститутів, сервісної орієнтації публічної служби та публічних послуг.

Висновки. Підбиваючи підсумки проведеного вище аналізу, доцільно запропонувати уточнення поняття «професійний розвиток державних службовців», визначивши цю категорію як сукупність організаційно-правових заходів, спрямованих на підготовку, підвищення кваліфікації, розміщення, управління кар'єрою державних службовців

із метою досягнення максимально ефективності виконання ними посадових обов'язків, що є результатом синтезованого підходу до систем формування професійних компетентностей, підвищення рівня професійних знань, розширення навичок, які у відповідних умовах обійманої посади демонструють максимальну їй відповідність.

Враховуючи це доволі розширене тлумачення, доцільно чітко детермінувати, що система професійного розвитку включає всю сукупність про-

цедур щодо добору, розстановки та постійного підвищення рівня кваліфікації державних службовців, а також формування кадрового резерву, але лише з того моменту, як розпочинаються трудові відносини, тобто до професійного розвитку не входить система заходів із первинної підготовки (навчання) осіб, які лише в майбутньому набувають наміри вступити на публічну службу. Так само до системи професійного розвитку не належить і етап завершення кар'єри, тобто звершення служби.

Список літератури:

1. Жиденко Н.А. Сучасні тенденції управління професійним розвитком персоналу органів державної влади в Україні : автореф. дис. ... к. н. держ. упр. : 25.00.01. Київ : Національна академія державного управління при Президентіві України, 2019. 26 с.
2. Кибанов А.Я. Составляющие организационно-экономического механизма формирования системы управления персоналом организации. *Научно-методический электронный журнал «Концепт»*. 2013. Т. 3. С. 2896–2900.
3. Котик Л. Формування професійної компетентності державних службовців у контексті розвитку персонального капіталу. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2. С. 147–154.
4. Магамедов К.О., Пономаренко Б.Т., Сулемов В.А. Кадровая коррупция в системе государственного управления: социологический мониторинг : монография. Москва : Изд-во «Реал Принт», 2015. 428 с.
5. Михайлишин Л.Р. Андрагогічні основи професійного розвитку державних службовців. *Демократичне врядування*. 2013. Вип. 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_11_24
6. Олійник І.Л. Професійний розвиток державних службовців. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. Том 26 (65). 2013. № 2-1 (Ч. 2). С. 69–77.
7. Поліщук І.В. Механізми забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні : автореф. дис. ... к. н. держ. упр. : 25.00.02. Київ : Національна академія державного управління при Президентіві України, 2018. 26 с.
8. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
9. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80>
10. Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12.01.2012 р. № 4312-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17>
11. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 р. № 974-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80>
12. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи : монографія / С.М. Серьогін, Є.І. Бородін, Н.А. Липовська та ін. Київ : НАДУ, 2013. 112 с.
13. Шпекторенко І.В. Професійна компетентність державного службовця. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1. С. 285–293.
14. European Centre for the Development of Vocational Training. Terminology of European education and training policy. Second edition. A selection of 130 key terms. Luxembourg : Publications office of the European Union, 2014. 331 p.

Godyna M.A. CONTENT, STRUCTURE AND IMPORTANCE OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS IN THE SYSTEM OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT OF MEASURES' OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE

It was disclosed the essence of vocational training as an element of the public service management system in Ukraine. It was investigated the content of professional development as an important component of the

formation of competences of civil servants. The structure of the system of professional development of public servants was determined. It was also made the analysis of the main significant elements of the system of professional development of public servants. The basic trends of scientific research of experts in the sphere of determination of structural elements of the system of professional development were revealed.

Different approaches to the structure of professional development are justified, which can be considered as a combination of different forms and models of training and advanced training, including self-study. At the same time, it was determined that development involves not only the acquisition and implementation of knowledge in skills, but also the mandatory availability of elements of an organizational nature. The scientific visions on the system of professional development of civil servants is analyzed, on the basis of which it is established that scientific views on professional improvement are defined as a system by which there is a change of personal qualities of a particular civil servant depending on and in accordance with the requirements of the position, such qualitative changes imply increasing the level of knowledge, transformation, and as a process of discovering and realizing the professional potential of a person who gains a new status – a civil servant. It is established that professional development encompasses career planning and management, including at the stage of formation of personnel reserve for civil service positions. Having reviewed the main aspects of the professional development of civil servants, it is proved that an important element for the professional development system is certification, which results in some correction and coordination of the further process of accumulation of knowledge and skills. The practical significance of the obtained results is to systematize the main aspects of the functioning of the system of professional development of civil servants, which are of paramount importance for the entire civil service in Ukraine. The importance of the professional development of civil servants, which is manifested both in the system of public administration and in the system of its staffing is substantiated.

Key words: *professional development, public service, civil servant, competences, vocational training.*