

ЗАЛЕЖНІСТЬ ВЕКТОРУ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ВІД РІВНЯ ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Качан Я. В.

Увага до проблеми професіоналізму публічних службовців зумовлюється необхідністю врахування стрімких та суттєвих змін у галузі публічного управління, які впливають на всі сфери життєдіяльності держави. У статті розглянуті питання професіоналізму публічних службовців, розкрито його значення для успішної реалізації реформ, пов'язаних із децентралізацією влади, підвищенням якості надання публічних послуг населенню, покращенням соціально-економічного розвитку держави. Розглянуто основні підходи до понять «професіоналізм публічного службовця», охарактеризовано ознаки, риси та критерії професіоналізму, доведено доречність розгляду цього поняття з урахуванням діяльнісного та особистісного аспекту. Розкрито особливості процесу кадрового забезпечення органів публічної влади та їх професійного навчання та акцентовано увагу на необхідності створення умов для формування професіоналізму представників органів місцевого самоврядування. Проаналізовано чинники, що негативно впливають на розвиток професіоналізму публічних службовців та запропоновано умови покращення якості їх професійного навчання.

ВСТУП

Ефективність реформ публічного управління в країнах з перехідною економікою залежить від якості меритократизованого управлінського апарату на державному та місцевому рівнях, що функціонально гарантує високу якість реалізації прав та свобод громадян і виступає структурною умовою конкурентоспроможності держави, визначає її здатність розробляти та впроваджувати ефективну державну політику у різних сферах суспільного життя. Розвиток курсу на всемірне забезпечення прав і законних інтересів громадян, подальша соціалізація та сервісність держави пов'язані з переосмисленням функцій публічних службовців згідно з тенденціями суспільного розвитку, що надає вивченню питання їх професіоналізму вагомості та актуальності.

Для забезпечення проведення комплексних реформ у державі та її розбудови необхідна дієва система публічного управління та

професійні, добросесні й етичні публічні службовці, адже основою такого управління є його якісне кадрове забезпечення.

Наразі, процеси здійснення моніторингу якості кадрового забезпечення органів публічної влади означені протиріччями між правами громадян та інтересами держави, потребою в стабільності кадрового потенціалу та необхідністю його постійного оновлення, між регламентацією роботи державних органів та органів місцевого самоврядування та необхідністю застосовувати креативні підходи для вирішення нагальних питань на благо громадян, громад та суспільства в цілому.

1. Обґрунтування поняття «професіоналізм» в наукових джерелах

Теоретичною основою дослідження професіоналізму публічних службовців є наукові праці з проблем розвитку та забезпечення професіоналізму персоналу публічної служби. Дослідженням цього питання у різні часи займалися Л. Воронько, В. Дзєга, Л. Наливайко, І. Нинюк, І. Нижник, В. Майборода, Н. Михальчишин, О. Оболенський, С. Серьогін, В. Сороко, І. Шпекторенко та ін. Проте, значущість і багатогранність проблем, пов'язаних із професіоналізмом публічних службовців, що постали на часі, потребують продовження розроблення цього питання.

Насамперед зазначимо, що вимога щодо професіоналізму персоналу публічної служби є першоосною для належної організації і функціонування органу публічної служби на засадах принципу професіоналізму і компетентності публічних службовців. Це не тільки одна з основних вимог, задекларована чинним законодавством, яка визначає формування і практичну діяльність персоналу публічної служби, але й необхідна правова умова, без виконання якої неможливе отримання права на здійснення посадових повноважень.

Енциклопедія державного управління тлумачить поняття «професіоналізм» як компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою, а за потреби й регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, відкритість до набуття нового досвіду¹.

У науковій літературі розуміння сутності поняття «професіоналізм» представлено в низці наукових розробок дослідників на різних етапах державотворення України.

¹ Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2011. Т. 6: Державна служба / наук.-ред. колегія: С. Серьогін (співголова), В. Сороко (співголова) та ін. С. 370.

Так, Слоньовський М. вважає, що професіоналізм персоналу публічної служби складається з професіоналізму кожного працівника, але не дорівнює його сумі (кількості працюючих), тобто кожний публічний службовець є професіоналом у галузі, де працює, але вся система публічного управління може функціонувати не завжди ефективно через низку негативних чинників (бюрократична тяганина, корупційні дії та ін.). Крім того, дослідник вказує на наявність основних складових елементів професіоналізму публічного службовця: процеси навчання, підвищення кваліфікації, самоосвіту, самовдосконалення².

У трактуванні професіоналізму, викладеному Нинюк І., професіоналізм розуміється як нова якість, що виникає у результаті поєднання зовнішнього діяльнісного контуру, пов'язаного з перетворювальною діяльністю, спрямованою на зовнішні для людини об'єкти (інформацію, процеси, людей тощо), та внутрішнього, – пов'язаного із самоперетворювальною діяльністю, спрямованою на самоактуалізацію і професійний розвиток людини в процесі праці³.

Шпекторенко І., розглядаючи професіоналізм державного службовця як системне явище, зокрема звертає увагу на наступне:

у професіоналізмі наявні чинники, що впливають на його формування: об'єктивні та суб'єктивні та умови: організаційні, правові, економічні, духовні, психічні, ділові, моральні, естетичні, культурні та ін.

професійний досвід також є умовою та наслідком формування професіоналізму;

професіоналізм має різні прояви та риси: відданість професії, збагачення засобів професійної діяльності, успішне виконання службових обов'язків, вироблення власного стилю діяльності, прагнення до безперервного професійного удосконалення та самовдосконалення, самоосвіта, професійна відкритість, готовність передавати знання та досвід.

професіоналізму притаманні стадії (рівні) розвитку професіоналізму: допрофесіоналізм, власне професіоналізм, суперпрофесіоналізм, пост професіоналізм⁴.

Характеризуючи професіоналізм державного службовця, Наливайко Л. у своїх наукових працях виділяє такі його ознаки:

² Слоньовський М. В. Професіоналізм у системі публічного управління як основа розвитку кадрів публічної служби в Україні: методологічний аспект. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 1(60). С. 1–7. URL: http://umo.edu.ua/images/content/aspirantura/zabezp_

³ Нинюк І. І. Професіоналізм державних службовців: сутність, стан та особливості формування : автореф. дис. ... к. держ. упр. Київ, 2005. 16 с.

⁴ Шпекторенко І. В. Професіоналізм публічного службовця як системне явище. *Публічна служба : навч. посіб.* / С. М. Сergyоїн, Н. А. Липовська, Є. І. Бородин та ін. ; за заг. ред С. М. Сergyоїна. Дніпро : ГРАНІ, 2018. С. 62–65.

1) компетентність державного службовця – знання ним справи, наявність необхідної професійної освіти, навичок у роботі, систематичне підвищення кваліфікації;

2) якісне систематичне виконання службовцем різних завдань, прийняття рішень, стабільність службових відносин, відчуття стійкості службової діяльності, користі і якості виконуваної роботи;

3) політична нейтральність державної служби;

4) регулярне отримання державним службовцем оплати за свою працю не нижче обумовлених розмірів⁵

Багато науковців у процесі вивчення професіоналізму публічних службовців здійснюють спробу охарактеризувати його критерії. Малиновський В. до основних критеріїв професіоналізму державного службовця відносить наступні:

– наявність вищої освіти;

– компетентність (знання, уміння та навички) у виконанні посадових обов’язків;

– наявність практичного досвіду роботи;

– дисциплінованість, відповідальність;

– чітке дотримання законодавства;

– політичну нейтральність;

– наявність організаторських, управлінських здібностей, ініціативності, творчості;

– здатність та бажання до просування в службовій кар’єрі;

– соціальну захищеність, а також його психологічні, моральні та етичні властивості⁶.

Професіоналізм персоналу публічної служби нерідко пов’язують із певними якостями публічного службовця, що певним чином взаємотранслюються між собою, хоч і поділяються на три групи: професійно-ділові та особистісні та морально-етичні.

Аналіз наукових праць виявив, що категорія «професіоналізм публічного службовця розглядається і як сукупність двох підструктур, що перебувають у єдності підструктур: «професіоналізм діяльності» та «професіоналізм особи»⁷.

На що Письменний В. та Шпекторенко В. зауважують, що професійна діяльність публічного службовця найчастіше має аспект

⁵ Наливайко Л. Р. Професіоналізм та компетентність державного службовця як умова ефективності державного управління. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_1_38

⁶ Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 160 с.

⁷ Вещиков С. Базовые компетенции руководителя. URL: <http://www.vivakadry.com/47.htm>

особистісного розвитку, тому, поділ професіоналізму на особистісний та діяльнісний аспект є досить умовним. Особистісний аспект досліджується в рамках процесу професійної соціалізації публічного службовця, тобто процесу розвитку особистості у професії. Діяльнісним вираженням процесу професіоналізації публічного службовця є, власне, процес та результат професійної діяльності, що має педагогічні, психологічні, акмеологічні, соціологічні, діяльнісні, соціально-економічні та інші визначення⁸.

Професіоналізм має різні прояви. Характерними рисами публічного службовця-професіонала визнають креативне мислення, відданість та любов до професії, прагнення до особистісного та професійного зростання. Йому притаманні: професійна рефлексія, цілеспрямованість, уважність, комунікабельність, допитливість, компетентність навіть у суміжних сферах, відкритість до нових знань та засвоєння соціального та професійного досвіду інших, якісне виконання своїх функцій.

Дійсно, особистісний розвиток, сформовані морально-етичні норми публічного службовця є невід'ємними від його професіоналізму та сприяють успішній кар'єрі та досягненню загального успіху у діяльності.

То ж погоджуємося із Воронько Л., яка досліджуючи сутність, умови та фактори успішної кар'єри державного службовця, вказує на взаємозв'язок професіоналізму у публічній службі із досягненнями особистого успіху фахівцем. На думку дослідниці, він залежить від наступних факторів:

- випадок, який дав людині шанс;
- реальний підхід до вибору;
- можливості, що створюються в сім'ї (освіта, зв'язки);
- знання своїх сильних і слабких сторін;
- чітке планування кар'єри;
- самоуправління кар'єрою⁹.

Характер і зміст виконання посадових обов'язків публічними службовцями вимагає від них не лише володіння базовими організаційно-управлінськими здібностями, компетентності та ініціативності в розв'язанні поставлених завдань, а й наявності високих людських якостей: порядності, вимогливості до себе, скромності і самокритичності, почуття відповідальності за доручену справу, турботи про державні, громадські інтереси.

⁸ Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Сergyogin, Н. А. Липовська, Є. І. Бородин та ін. ; за заг. ред С. М. Сergyogina. 2-з'їз. Дніпро : ГРАНІ, 2019. С. 103

⁹ Воронько Л. О. Успішна кар'єра державного службовця: сутність, умови та фактори побудови. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 1. С. 4–5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ Dutp_2013_1_23

Приведене вище дає підстави вважати професіоналізм публічного службовця основною якісною категорією, що визначає результативність роботи і його кар'єру і розглядається як знання, вміння, навички, морально-етичні цінності, надбання в даній галузі, його професійний досвід, які він застосовує для ефективного розв'язання професійних завдань.

2. Реалії кадрового забезпечення органів публічної влади в сучасних умовах

Сучасний напрям розвитку українського суспільства означений процесами реформування, у тому числі і в галузі публічної служби. Реформа децентралізації влади, розпочата в 2015 році, не лише призвела до значних змін у завданнях і функціях органів місцевого самоврядування, але й стала певним лакмусовим папером для оцінки якості їх кадрового потенціалу. Перші результати децентралізації влади доволі суперечливі, адже створені громади відрізняються як за чисельністю населення, площею, кількістю рад, що об'єднали у своєму складі, фінансовими ресурсами, що акумулювали для виконання своїх завдань, і це ускладнює ефективність органів місцевої влади та привертає увагу до питання професіоналізму публічних службовців, посадових осіб органів місцевої влади.

Зважаючи на те, що українська практика призначення кандидата на посаду в органах публічної влади здійснюється у відповідності із встановленими процедурами, що унормовані відповідними нормативно-правовими актами, вважаємо доцільним звернути увагу на особливості процесу кадрового забезпечення органів публічної влади.

Насамперед зауважимо, що призначення на посади в органах публічної влади здійснюється відповідно до вимог чинного нормативно-правового, а саме за результатами:

– участі у конкурсі на заміщення вакантних посад державних службовців, що проводиться відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII та постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців», наказу Національного агентства України з питань державної служби від 07.11.2019 р. № 203 «Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування» та ін.;

– перемоги у місцевих виборах;
– подання сільського, селищного, міського голови та затвердження претендента на посаду відповідною місцевою радою¹⁰;

¹⁰ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. *Офіційний вісник України* . 03.07.2001. № 26. С. 6.

- за результатами стажування (на більш високу посаду або іншу (рівнозначну) посаду в межах тієї ж категорії посад);
- з кадрового резерву (на більш високу посаду);
- переведення на рівнозначну/нижчу посаду (в межах служби в органах місцевого самоврядування) або на посаду радника/консультанта без конкурсу¹¹;

Продуктом реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні стала поява 1469 новостворених громад (станом на 2021 рік), і цей процес триває, що привертає нашу увагу до питання професіоналізму кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, які є гарантами забезпечення реалізації державної політики на місцевому рівні.

Об'єднання територіальних громад (далі – ОТГ), що утворилися на базі сіл, селищ та міст районного значення, супроводжується більш широким переліком повноважень, що посилює відповідальність представників місцевої влади за ефективність, доцільність, легітимність та безпечність прийнятих ними управлінських рішень та в цілому результати їх діяльності. І навіть за умови, що після об'єднання громад посадовими особами є фахівці, які мають досвід роботи в органах місцевої влади, слід зауважити, що їх попередня робота була пов'язана з меншим обсягом повноважень, невисокою прозорістю та публічністю діяльності, формалізацією антикорупційних заходів тощо.

У ході реалізації Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» незалежними експертами було здійснено дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України та опитування щодо причин неефективної роботи органів місцевого самоврядування ОТГ.

Отримані результати телефонного інтерв'ю свідчать, що 50,3 % респондентів допускають, що проблеми в діяльності органу місцевого самоврядування ОТГ виникають через недостатній рівень знань працівників, а 16,1 % – повністю переконані в цьому. При цьому навіть у містах обласного значення (які до реформи мали вищий рівень самоврядності) виникають труднощі з виконанням повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, надання соціальних послуг¹².

Кадровий голод в ОТГ, дійсно, наявний, але ще більш актуальною проблемою вважаємо якість цих кадрів.

¹¹ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Офіц. вісн. України* 15.01.2016. 2016 р., № 3, стор. 28. Ст. 149.

¹² Балдич Н., Гнидюк Н., Трутковські Ц. Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» : аналітичний звіт (квітень 2019). С. 7–8. URL: <https://nads.gov.ua/>

Підвищення рівня підготовки посадовців органів місцевого самоврядування шляхом залучення їх до спеціальних індивідуалізованих програм підвищення кваліфікації відповідно до їх потреб можуть мати певний ефект, проте реальна ситуація свідчить про те, що такі фахівці можуть не мати вищої освіти, відчувати утруднення із самоосвітою, впровадженням інноваційних форм передачі інформації чи роботи з документами тощо.

Здійснений аналіз чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів щодо вимог до кандидатів на посади управлінців в органах ОМС (селищний, міський голова; секретар сільської, селищної, міської ради; заступник сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів; староста) свідчить про відсутність задекларованих у чинному законодавстві вимог до професійної освіти чи хоча б освіти суміжних спеціальностей (менеджмент, юриспруденція, економіка). Хоча, звернувшись до наукових джерел, можемо констатувати, що вища освіта публічного службовця визначається в них одним з пріоритетних критеріїв професіоналізму.

Вагомим чинником, що впливає на здатність до формування професіоналізму, на нашу думку, є також і вік публічних службовців.

У 2021 році дією Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби» від 23 лютого 2021 року № 1285-IX зняті вікові обмеження для роботи на державній службі, що дозволяє залишатися на держслужбі особам, які досягли 65 річного віку та у зв'язку з потребами служби державний службовець за рішенням суб'єкта призначення може бути залишений на державній службі після досягнення 65-річного віку за його згодою, але не більше як до досягнення державним службовцем 70-річного віку¹³.

При всіх позитивних намірах в ініціюванні подовження віку перебування на публічній службі, слід взяти до уваги думку психологів та медиків, які вже давно довели залежність здатності до професійного розвитку, прагнень до самовдосконалення, адекватного сприйняття інновацій, адаптації до змін – від віку. Здатність до професіоналізації фахівця після 65 років у більшості випадків, на нашу думку, є сумнівною, оскільки, у таких осіб відбуваються процеси, пов'язані із зниженням їх когнітивних можливостей, фізіологією старіння орга-

¹³ Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби : Закон України від 23 лютого 2021 року. № 1285-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2021. № 21, ст. 191. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1285-20#n21>

нізму. То ж подовження вікового цензу публічних службовців, на нашу думку, є ознакою не незамінності кадрів, а свідченням наявних проблем у суспільстві – демографічного спаду населення, браку кваліфікованих фахівців, відтоку професіоналів за кордон, непривабливі умови праці (соціального пакету) публічних службовців.

Чинником, що негативно впливає на розвиток професіоналізму публічних службовців, знижує ефективність роботи, сприяє недовірі громадян до органів публічної влади та створює перешкоди для подальшого розвитку, також є непослідовність кадрової політики.

Науковці та практики вказують на наявність у сфері розвитку професіоналізму публічних службовців низки системних проблем:

- невідповідність змісту і методів діяльності державних службовців і посадовців органів місцевого самоврядування стандартам ЄС;
- недосконалість інституційних механізмів залучення громадян до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування впродовж певного циклу їх професійної діяльності;
- недостатні можливості системи професійного навчання державних службовців задовольнити потреби органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- недосконалість нормативно-правових основ відбору, призначення на посади, просування державних службовців по службі;
- відсутність єдиної системи оцінювання і стимулювання професійної діяльності державних службовців, зокрема за наслідками професійного навчання;
- неефективне функціональне управління державною службою з погляду забезпечення її професіоналізації тощо¹⁴.

Проблемність забезпечення професійного розвитку публічних службовців на місцевому рівні утруднюється ще й тим, що в органах місцевого самоврядування відсутня інституційна пам'ять про виконання оновлених повноважень та наявний брак фахівців, яких можна залучити до їх виконання.

Посадовці місцевого самоврядування всіх організаційних рівнів потребують набуття вмінь та навичок роботи в умовах змін, розроблення стратегій ефективної діяльності, управління персоналом під час організаційних перетворень, запровадження систем управління якістю та формування високого рівня організаційно-управлінської компетентності.

Таким чином, реформування системи місцевого самоврядування, концептуальними засадами якого є зростання професійної компе-

¹⁴ Наливайко Л. Р. Професіоналізм та компетентність державного службовця як умова ефективності державного управління. *Право і суспільство*. 2012. № 1. 166 с.

тентності посадових осіб місцевого самоврядування, розвиток їх лідерського потенціалу, дослідження різних аспектів організаційно-управлінської діяльності є проблемою актуальною і почасти багато в чому невирішеною¹⁵.

3. Особливості професійного навчання публічних службовців

Концептуальні зміни, що відбуваються у сфері публічного управління вимагають від публічних службовців зосередження зусиль та часу не тільки на усвідомленні потреби нових професійних компетенцій, а передбачають постійне вдосконалення професійного рівня, зростання управлінських, аналітичних, комунікативних складових їх діяльності, зорієнтованих на обслуговування людини і громадянина, на надання якісних публічних послуг.

Крім того, основною тенденцією сучасного розвитку публічної установи чи організації є швидка змінюваність зовнішнього середовища, міжвідомча взаємодія, що вимагає відповідної змінюваності професіоналізму службовців¹⁶. То ж навіть за умови виконання вимог професіоналізації публічної служби, отримання належної професійної освіти, прагненні до професійного розвитку, сучасний публічний службовець не володіє сталими компетентностями через стрімкість та обсяги інформації, що потребує безперервного навчання та удосконалення здобутих знань.

Особливо це актуально для органів місцевого самоврядування, які активно залучені в процес децентралізації влади. Швидкість змін вимагає існування гнучкої системи підвищення рівня професійної компетентності представників місцевої влади (посадовців, депутатів місцевих рад), і навпаки, успішність змін буде залежати від швидкості підготовки/підвищення кваліфікації працівників, їх здатності виконувати нові повноваження.

Свідченням докорінної зміни розуміння завдань і функцій системи професійного навчання осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування стало схвалення у грудні 2017 року Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого

¹⁵ Дзєга В. Д. Сучасні виклики публічного управління щодо зростання професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Т. 30(69). № 6. 2019. С. 37.

¹⁶ Михальчишин Н.Л., Хім М.К. Професійний і особистісний розвиток (професіоналізм) державних службовців як конкурентна перевага держави в умовах глобалізації. *Причорноморські економічні студії*. 2017. Вип. 24. С. 188.

самоврядування та депутатів місцевих рад і подальша реалізація її положень дозволили Україні зробити значний крок у напрямі зміни підходів до формування та реалізації державної політики у сфері професіоналізації управлінського корпусу.

Згідно з цією Концепцією нова модель системи професійного навчання, що розвивається з урахуванням положень Меморандуму безперервної освіти Європейської Комісії, базується на таких принципах:

- визначення потреби у професійному розвитку;
- наближеності освітніх послуг до місця проживання та роботи особи;
- обов'язковості та безперервності, тобто забезпечення прагнення державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад до самоосвіти та професійного розвитку протягом усього життя;
- цілеспрямованості, прогностичності та випереджувального характеру;
- інноваційності та практичної спрямованості;
- індивідуалізації та диференціації підходів до навчання;
- відкритості;
- гарантованості фінансування професійного навчання¹⁷.

У цілому, запровадження сучасної компетентнісної концепції професіоналізму в практику професійного розвитку публічних службовців актуалізує наявність зв'язку між професійною діяльністю та індивідуальною професіоналізацією, дає можливість включити професійні знання, уміння, особистісні якості в діяльнісний контекст, підвищити ефективність професійного навчання, сформувавши його практико-орієнтовану модель. Це дає можливість виявити об'єктивні принципи відмінності між людиною, яка засвоїла комплекс знань про професійну діяльність, та професіоналом, який формується в контексті конкретної трудової діяльності, і осмислено вирішувати проблему професійного розвитку через формування доцільного комплексу професійно-особистісних якостей, необхідних для здійснення конкретних професійних функцій.

¹⁷ Розвиток системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад у 2018–2021 роках: доповідь / Н. Аллошина (кер. авт. колективу), Л. Рикова, С. Горбатюк, О. Козловський, Ю. Жук, О. Кльоц, О. Бутко ; за заг. ред. Н. Аллошиної. Київ : Національне агентство України з питань державної служби, 2021. 240 с.

Статтею 30 Закону України «Про державну службу» визначені форми підвищення рівня професійної компетентності державного публічних службовців (професійні програми, спеціальні курси, тематичні семінари, тренінги, стажування, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством, інші форми у порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби)¹⁸.

В Україні підвищення кваліфікації публічних службовців (державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування) забезпечується:

- регіональними центрами підвищення кваліфікації (20 центрів);
- Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів (м. Київ) та управліннями підвищення кваліфікації колишніх 4 регіональних інститутів державного управління (м.м. Дніпро, Львів, Одеса, Харків) НАДУ;
- Українською школою урядування (УШУ), створеною НАДС;
- кафедрами та інститутами публічного управління і адміністрування, які є в більш ніж 110 закладах вищої освіти;
- закладами післядипломної освіти, підпорядкованими деяким центральним органам виконавчої влади, наприклад, служби зайнятості, митної справи, служби надзвичайних ситуацій тощо¹⁹.

Флагманом інновацій у галузі професійного розвитку публічних службовців є Національна агенція з питань державної служби в Україні (далі-НАДС), місією якого є розвиток професійної, ефективної, стабільної, політично неупередженої державної служби, що відповідає принципам належного врядування та стандартам і кращим практикам держав-членів ЄС²⁰. Наразі саме ця інституція активно працює у напрямі впровадження Інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS) та діджиталізації державної служби, створює умови для розвитку конкурентного середовища в системі професійного навчання публічних службовців.

Українська школа урядування (УШУ) як заклад післядипломної освіти, що належить до сфери управління НАДС, також виконує

¹⁸ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Офіц. вісн. України* 15.01.2016. 2016 р., № 3, стор. 28. Ст. 149.

¹⁹ Зелінський С. Зміна парадигми підвищення кваліфікації публічних службовців у регіонах. *Держслужбовець*. Квітень. № 4. 2020. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2020/april/issue-4/>

²⁰ Національне агентство з питань державної служби : офіційний сайт. URL: <https://nads.gov.ua/misiya-nads> (дата звернення: 21.01.2022)

завдання, що сприяють професійному розвитку публічних службовців, зокрема:

- забезпечення умов для підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування (далі – публічних службовців);

- провадження освітньої діяльності з метою підвищення кваліфікації публічних службовців;

- впровадження єдиних підходів до змісту, форм та методів підвищення кваліфікації публічних службовців;

- вивчення, узагальнення та поширення досвіду професійного навчання публічних службовців;

- надання консультаційних та інформаційних послуг органам державної влади та місцевого самоврядування, закладам післядипломної освіти, юридичним особам всіх форм власності з питань професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та ін.²¹.

Неліпа Д.В., вказуючи на дискусійність питання про визначення стратегії підготовки публічних службовців, розкриває переваги та недосконалість і широкопрофільної, і вузькопрофільної підготовки. Перша стратегія полягає в тому, що, володіючи загальною підготовкою (як на теоретичному, так і практичному рівнях), державні службовці можуть себе професійно реалізувати в будь-якій сфері державного управління, однак, у цьому випадку орган державної влади або місцевого самоврядування для реалізації специфічних функцій потребуватиме додаткового навчання держслужбовців або залучення фахівців у відповідній сфері з інших установ, що вимагає додаткових фінансових і часових витрат. Друга, у свою чергу, забезпечить формування кадрів, здатних вирішувати конкретні завдання, що потребують особливих знань і вмінь. Водночас вказане навчання повинно здійснюватись із чітким визначенням потреби органів державної влади у фахівцях з кожного напрямку. Крім цього, певна обмеженість у підготовці негативно впливає на трудову мобільність таких держслужбовців і побудову ними кар'єри²².

²¹ Українська школа урядування (УШУ): офіційний сайт. URL: <https://usg.org.ua/> (дата звернення: 11.01.2022).

²² Неліпа Д.В. Професійне навчання державних службовців як чинник забезпечення ефективності державного управління. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 40. С. 425–431.

Беручи до уваги викладене вище, зауважимо, що система навчання публічних службовців може успішно розвиватися за умов:

постійно та якісно зростаючої потреби в результатах професійної діяльності публічних службовців, як новий мотиваційний механізм, який не тільки зобов'язує, а й стимулює персонал органів публічної влади постійно оновлювати свої професійні вміння та знання;

діалогізації навчання, яка передбачає партнерство викладача (тьютора) і слухача, їхню співтворчість у навчальному процесі, зміну позицій;

практико-орієнтованості навчального контенту, спрямованого на розвиток нестандартних рішень, креативних підходів, критичного та ситуативного мислення;

випереджаючого навчального процесу

формування об'єктивної системи оцінювання, діагностики та мотивації професійної самореалізації та кадрового потенціалу;

створення умов для конкуренції суб'єктів, що надають освітні послуги тощо.

Оболєнський О. поєднує професійний розвиток із розвитком інститутів індивідуальної професіоналізації. На думку науковця, цей процес передбачає:

професійну підготовку і післядипломну публічних службовців і претендентів на заняття цих посад;

професійну орієнтацію, яка повинна проводитися не тільки серед дорослого населення, але і серед молоді в першу чергу;

систему професійного відбору впродовж всього періоду перебування на службі;

впровадження широкого спектру видів кадрового резерву на посади державних службовців і посадовців місцевого самоврядування, а саме: ближнього (формується із спеціально підготовлених професіоналів і потребує підвищення кваліфікації з актуальних питань), середньострокового (може передбачати проходження перепідготовки) і стратегічного (передбачає підготовку по освітніх і наукових спеціальностях області «державне управління») резервів;

створення системи активного залучення професіоналів – державних службовців і посадовців місцевого самоврядування – до професійного навчання і інституту радників і консультантів, тобто створення системи гарантованого державою використання досвіду²³.

В умовах підвищеного попиту на отримання нових знань та професійних навичок у галузі публічного управління, виникає необхідність у

²³ Оболєнський О. Ю. Державна служба : підручник. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.

структурованому підході до визначення потреб та пріоритетів для замовників освітніх послуг.

На нашу думку, якість професійного навчання публічних службовців залежить від об'єктивності визначення його пріоритетів шляхом аналізу потреб у навчанні, що здійснюється завдяки співставленню бажаного та фактичного станів розвитку знань та навичок персоналу та виокремлення певної невідповідності, яка слугуватиме формуванню потреби в навчанні, удосконаленні діяльності або супроводу в процесі змін. Зауважимо, що ці потреби будуть пов'язані і з службовою діяльністю, і з особистісним розвитком публічних службовців.

ВИСНОВКИ

У результаті здійсненого аналізу теоретичних аспектів професіоналізму публічних службовців в сучасних українських реаліях, опрацювання наукових та науково-публіцистичних джерел, нормативно-правових актів та статистичних даних було досягнуто певних результатів, що стало основою для наступних підсумкових тверджень:

В умовах потреби в успішній реалізації реформ, пов'язаних із децентралізацією влади, підвищенням якості надання публічних послуг населенню, забезпеченням соціально-економічного розвитку держави, актуалізується увага до спроможності держави володіти конкурентними перевагами, що забезпечить досягнення належного рівня її конкурентоспроможності у світовій економіці. Однією з таких конкурентних переваг є професіоналізм публічних службовців, прийняття рішення якими визначає ефективність формування та реалізації державної політики в усіх сферах розвитку суспільства і є одним із цільових параметрів оцінки якості публічного управління в цілому.

Професіоналізм публічного службовця – це основа його розвитку, що впливає на подальшу діяльність, водночас професіоналізм складається зі знань, вмінь, навичок, надбань у даній галузі, професійного досвіду та слугує інструментом якісного та ефективного виконання своїх посадових обов'язків та завдань, які становить перед службовцем керівництво та держава. Це поєднання аспектів особистісного і професіонального розвитку, межа між якими є досить умовною, зважаючи на те, що особистісний аспект простежується у процесі розвитку особистості у професії, а діяльнісний по суті є процесом та результатом професійної діяльності.

Доступ до посад в органах публічної влади регламентований законами України та підзаконними актами. Зважаючи на зацікавленість суспільства у результатах реалізації реформи децентралізації влади в Україні, слід звернути особливу увагу на розвиток професіоналізму посадових осіб органів місцевого самоврядування, які отримали більше

повноважень, виконують нові функції та забезпечують реалізацію державної політики на місцевому рівні.

Особливостями розвитку сучасної системи професійного навчання публічних службовців є зміна пріоритетів у процесі відбору кадрів, орієнтація навчального процесу на потреби органів публічної влади, впровадження інноваційних форм отримання знань. Професійне навчання, його види та форми посідають центральне місце у службовій кар'єрі публічних службовців, особливо під час гострих соціально-політичних процесів української держави. А створення умов для розвитку професіоналізму публічних службовців у сучасних умовах вважається базисом для модернізації системи публічного управління в Україні, а також об'єктивним показником результативності здійснених реформ у нашій державі, що обумовлює подальше дослідження зазначеного питання.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена теоретичному обґрунтуванню сутності поняття професіоналізму публічних службовців та розкриттю значення якісного кадрового забезпечення публічної служби для успішної реалізації реформ з децентралізації влади, підвищення сервісності держави та покращення її соціально-економічного розвитку. Розглянуто основні підходи до понять «професіоналізм публічного службовця», доведено доречність розгляду цього поняття з урахуванням діяльнісного та особистісного аспекту, охарактеризовано ознаки, риси та критерії професіоналізму. Розкрито особливості процесу кадрового забезпечення органів публічної влади. Акцентовано увагу на необхідності створення умов для формування професіоналізму представників органів місцевого самоврядування. Присвячено увагу особливостям організації та проведення професійного навчання персоналу публічної служби. Автором проаналізовано чинники, що негативно впливають на розвиток професіоналізму публічних службовців та запропоновано умови покращення якості їх професійного навчання.

Література

1. Балдич Н., Гнидюк Н., Трутковські Ц. Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні»: аналітичний звіт (квітень 2019). 122 с. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/PIDVISCH%20KVALIFICACII/analiichnii-zvit-tna-ukraine-2018-2019-final-report-ukr-f-1.pdf>
2. Вешиков С. Базовые компетенции руководителя. URL: <http://www.vivakadry.com/47.htm>

3. Воронько Л. О. Успішна кар'єра державного службовця: сутність, умови та фактори побудови. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_23
4. Дзєга В. Д. Сучасні виклики публічного управління щодо зростання професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Т. 30 (69). № 6. 2019. С. 33–38
5. Дорожня карта запровадження нової моделі оплати праці держслужбовців в Україні: презентація. URL: <https://cutt.ly/MOiUtbV> (дата звернення: 11.01.2022)
6. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ: Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, 2011. Т. 6: Державна служба / наук.-ред. колегія: С. Серьогін (співголова), В. Сороко (співголова) та ін. 524 с.
7. Зелінський С. Зміна парадигми підвищення кваліфікації публічних службовців у регіонах. *Держслужбовець*. Квітень. № 4. 2020. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2020/april/issue-4/>
8. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 160 с
9. Михальчишин Н.Л., Хім М. К. Професійний і особистісний розвиток (професіоналізм) державних службовців як конкурентна перевага держави в умовах глобалізації. *Причорноморські економічні студії*. 2017. Вип. 24. С. 188–191. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bses_2017_24_40
10. Наливайко Л. Р. Професіоналізм та компетентність державного службовця як умова ефективності державного управління. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 164–167. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_1_38
11. Національне агентство з питань державної служби: офіційний сайт. URL: <https://nads.gov.ua/misiya-nads> (дата звернення: 21.01.2022)
12. Нинюк І. І. Професіоналізм державних службовців: сутність, стан та особливості формування : автореф. дис. ... к.держ.упр. Київ, 2005. 16 с.
13. Неліпа Д. В. Професійне навчання державних службовців як чинник забезпечення ефективності державного управління. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 40. С. 425–431
14. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.
15. Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби : Закон України від 23 лютого 2021 року № 1285-ІХ. *Відомості Верховної Ради*. 2021. № 21, ст. 191. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1285-20#n21>

16. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Офіц. вісн. України*. 15.01.2016. 2016 р., № 3, стор. 28. Ст. 149.

17. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. *Офіційний вісник України*. 03.07.2001. № 26. 6 с.

18. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. 2-ге вид. Дніпро : ГРАНІ, 2019–384 с

19. Розвиток системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад у 2018–2021 роках : доповідь / [Н. Алюшина (кер. авт. колективу), Л. Рикова, С. Горбатюк, О. Козловський, Ю. Жук, О. Кльоц, О. Бутко; за заг. ред. Н. Алюшиної]. Київ : Національне агентство України з питань державної служби, 2021. 240 с.

20. Слоньовський М. В. Професіоналізм у системі публічного управління як основа розвитку кадрів публічної служби в Україні: методологічний аспект. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 1(60). С. 1–7. URL: http://umo.edu.ua/images/content/aspirantura/zabezp_

21. Українська школа урядування (УШУ): офіційний сайт. URL: <https://usg.org.ua/> (дата звернення: 11.01.2022)

22. Шпекторенко І. В. Професіоналізм публічного службовця як системне явище. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. Дніпро : ГРАНІ, 2018. С. 62–65

Information about the author:

Kachan Yana Vitaliivna,

PhD in Public Administration,

Associate Professor at Public Management

and Administration Department

Training Institute of the State Employment Service of Ukraine

17, Novovokzalnaya str., Kyiv, 03038, Ukraine