

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.088.6(477)

М. С. Орлів

кандидат економічних наук,
докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНИ

У статті досліджено особливості розвитку вітчизняної системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби як складової частини системи професійного навчання публічних службовців, починаючи від часу створення партійно-державної номенклатури в УРСР. Проаналізовано нормативно-правові акти з питань кадрового забезпечення та професіоналізації державної служби, розвитку системи підвищення кваліфікації її персоналу. На підставі проведеного дослідження визначено та охарактеризовано основні етапи розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби.

Ключові слова: підвищення кваліфікації, професійне навчання, керівні кадри, державна служба, орган влади.

Постановка проблеми. Підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади в Україні є складовою частиною системи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (далі – система професійного навчання публічних службовців). Але, порівняно з іншими підсистемами професійного навчання, для нього властиві оперативність і масштабність впливу на кадровий потенціал державного управління, а також проблемна і функціональна спрямованість навчальних програм. Тому для успішної реалізації завдань Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки [1], у першу чергу, важливо забезпечити ефективність підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, їхню здатність до запровадження системних змін, що стане каталізатором професіоналізації інституту державної служби загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми забезпечення ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади досліджували Н. Гончарук, В. Гошовська, В. Луговий, П. Назимко, О. Оболенський, В. Олуйко, В. Понеділко, Н. Протасова, І. Розпу-

тенко, С. Серьогін, В. Толкованов та інші вітчизняні науковці. Вони зробили значний внесок в обґрунтування теоретичних засад, нормативно-правове, інституційне і методичне забезпечення підвищення професійної компетентності державно-управлінських кадрів. Водночас ми погоджуємось з думкою Н. Гочарук про те, що, незважаючи на значне коло публікацій, проблема професійного навчання керівного персоналу державної служби ще не стала окремим предметом дослідження та потребує теоретичного осмислення [2, с. 181–182]. Вивчення особливостей і тенденцій розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби в Україні сприятиме системному та комплексному підходу до оцінки наявних у цій сфері проблем і формування механізмів їх вирішення.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження особливостей розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби в Україні та визначення основних його етапів.

Виклад основного матеріалу. Особливості становлення та історичного розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби в Україні зумовлені впливом не

тільки об'єктивних факторів (модель державного управління, специфіка і ресурсне забезпечення державної служби, завдання кадрової політики, розвиток системи професійної освіти тощо), а також зрощенням політичної і адміністративної діяльності та відсутністю політичної волі керівництва держави до оновлення адміністративно-управлінської еліти за критеріями професійності, ефективності, добросовісності, етичності, патріотизму. Так, в УРСР державну службу підміняла створена у 1923 р. система партійно-державної номенклатури, яка з часом перетворилась на «номенклатуру осіб». Просування радянських кадрів по службі визначалось суто політичними критеріями та залежало не стільки від рівня їх професійної компетентності, скільки від відданості ідеологічним цінностям, дисциплінованості, оперативності виконання наказів тощо. При цьому ораторські здібності, здатність до запровадження змін та інші лідерські якості не тільки не були обов'язковими, а, навпаки, могли стати на заваді кар'єрному росту. Високому рівню політизації керівних кадрів сприяла налагоджена цілеспрямована робота з кадровим резервом та системна ротація державно-управлінських і партійних кадрів. За таких умов важливим поштовхом до розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державного апарату як важливої складової частини їх ідеологічного навчання стало створення у 1940-х рр. вищих партійних шкіл, Академії суспільних наук при ЦК КПРС, міжреспубліканських курсів підвищення кваліфікації партійних, радянських та ідеологічних кадрів.

Аналізуючи розвиток системи підвищення кваліфікації керівних кадрів у 40-х – 70-х рр. минулого століття, варто врахувати особливості їх підготовки, оскільки наявність другої партійної освіти була важливою умовою кар'єрного розвитку не тільки у політичній сфері, а також у державному управлінні. Тому підготовку керівних кадрів у Вищій партійній школі при ЦК КПРС було організовано за двома напрямками: адміністративно-господарський (радянська економіка, радянське будівництво, економіка сільського господарства тощо) та ідеологічний (марксистсько-ленінська філософія, науковий комунізм, історія КПРС, історія комуністичного руху) [3, с. 204]. Диплом про закінчення вечірнього університету марксизму-ленінізму став майже обов'язковою умовою висунення на будь-яку керівну посаду [4, с. 443].

Інституціоналізація системи підвищення кваліфікації керівних працівників народного господарства і працівників державного апарату почалась у 1960-х рр. прийняттям постанов Ради Міністрів СРСР та Ради Міністрів УРСР [5; 6], які визначили: заходи зі створення матеріально-технічної бази для інститутів, факультетів і курсів підвищення кваліфікації; порядок формування штату й оплати праці їх працівників; основні форми та тривалість підвищення кваліфікації; процедуру затвердження навчальних планів і програм; порядок формування планів прийому слухачів на навчання та інше. У 1970 р. із метою системного підвищення кваліфікації керівних кадрів, засвоєння наукових основ управління, організації виробництва та планування було створено Інститут управління народним господарством при Державному комітеті з науки та техніки Ради міністрів СРСР, а у 1977 р. при Раді Міністрів СРСР – Академію народного господарства, до складу якої увійшов Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів, який проводив навчання міністрів, керівників відомств та їх заступників, начальників головних управлінь та управлінь міністерств і відомств СРСР та союзних республік, керівників об'єднань великих підприємств і організацій тощо [7, с. 24–26]. Зміст підвищення кваліфікації керівних кадрів державного апарату відповідав його функціям – забезпечення реалізації рішень партійного керівництва щодо розподілу ресурсів і реалізація планів виробництва галузями народного господарства, за невиконання яких загрожували санкції аж до виключення з партії або зняття з роботи. Тому стилю роботи керівних кадрів були притаманні жорсткі методи керівництва, надмірне адміністрування і бюрократія, нехтування думками підлеглих. Самостійне навчання кадрів розглядалось як один з основних методів підвищення їх ідейно-теоретичного рівня і формування світогляду, а його систематичність забезпечувалась через складання індивідуальних планів на календарний рік, які передбачали вивчення теоретичних проблем, документів, фахової літератури, матеріалів із досвіду роботи, участь у роботі семінарів, науково-практичних конференціях тощо [8, с. 7].

Із метою подальшого удосконалення системи підвищення кваліфікації Постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР [9] було створено Міжвідомчу раду з підвищення кваліфікації керівних працівників і спеціалістів народного

господарства, діяльність якої була спрямована на розгляд проблем функціонування системи, запровадження єдиних підходів до організації навчального процесу, а також організації обміну досвідом кадрів. Її рішення були обов'язкові до виконання всіма органами влади, які мали інститути і курси підвищення кваліфікації. Постанова також передбачала покращення ресурсного забезпечення закладів підвищення кваліфікації й обов'язкове періодичне стажування її викладачів на підприємствах і у провідних навчальних установах.

Необхідність реалізації політичних та соціально-економічних реформ у період так званої «перебудови» у 1985–1991 рр., які передбачали демократизацію суспільного життя та запровадження елементів ринкових відносин, зумовила зміну кваліфікаційних вимог до керівних кадрів державного управління: оволодіння новими методами господарювання, сучасне економічне мислення, ініціативність тощо. Але органи влади значно послабили увагу до питань розвитку професійної компетентності кадрів, а кількість і якість навчальних послуг, які надавали заклади системи підвищення кваліфікації, не відповідали цим вимогам. Тому прийнята у 1988 р. Постанова ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про перебудову системи підвищення кваліфікації і перепідготовки керівних працівників і спеціалістів народного господарства» [10] передбачала:

- створення єдиної державної системи підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів на новій основі, до якої мали увійти головні галузеві та міжгалузеві інститути;
- запровадження персональної відповідальності керівників органів влади за організацію неперервного підвищення кваліфікації;
- запровадження кваліфікаційного атестату як основного документу, що посвідчує професійний рівень фахівця (відображає відомості про його підвищення кваліфікації і перепідготовку упродовж трудової діяльності);
- визначення видів підвищення кваліфікації, серед яких важлива роль відводилась організаційному навчанню;
- диференціація та індивідуалізація навчання (зокрема шляхом виконання професійних завдань);
- включення до навчальних програм тем із системного аналізу, права, психології, фінансів, кооперації, зовнішньоекономічної діяльності тощо;

- визначення термінів підвищення кваліфікації для керівних кадрів – до двох місяців із відривом або до шести місяців без відриву від роботи;

- зв'язок посадових переміщень і заробітної плати кадрів із результатами навчання та практичного використання одержаних знань;

- прямі розрахунки за послуги з підвищення кваліфікації на підставі договорів між органами влади і навчальними закладами;

- дольову участь міністерств і відомств у розвитку матеріально-технічної бази закладів підвищення кваліфікації незалежно від їх відомчої підпорядкованості;

- організацію навчання, стажування, зарубіжних відряджень для викладачів закладів системи підвищення кваліфікації та інші заходи.

Створений у 1989 р. Республіканський міжгалузевий інститут підвищення кваліфікації керівних працівників при Раді Міністрів УРСР вже через рік було реформовано у Республіканський інститут підготовки менеджерів, основними завданнями діяльності якого були підготовка управлінців для роботи в умовах ринкових відносин, економічної самостійності республіки і подальшого розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, перепідготовка та підвищення кваліфікації керівних кадрів за цільовими навчальними програмами, відбір яких проводився на конкурсній основі. Київський інститут політології та соціального управління, утворений на базі Київської вищої партійної школи у 1990 р., забезпечував допомогу регіональним курсам підвищення кваліфікації шляхом розроблення і поширення перспективних комплексних навчальних планів, навчально-методичних та інформаційно-довідкових матеріалів. Проте після проголошення незалежності України його штат було розформовано, а будівлю передано на баланс Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Отже, до 1991 р. в Україні було створено систему підвищення кваліфікації керівних працівників народного господарства, яка відповідала потребам ідеологічного навчання партійно-радянських кадрів. Водночас проблеми її подальшого розвитку зумовлені тим, що наука приділяла увагу організації навчального процесу, його навчально-методичному забезпеченню, а не вивченню теорії державного управління та пошуку шляхів вирішення наявних завдань з урахуванням зарубіжного досвіду. Тому у перші роки незалежності України стало очевидним,

що практика державної служби відповідає вимогам вже неіснуючої держави.

На початку 1990-х рр. найбільш знаковими подіями для становлення і розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби у незалежній Україні були створення Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України на базі Республіканського інституту підготовки менеджерів (1992), а також визнання державної служби на нормативному рівні шляхом прийняття Закону України «Про державну службу» (1993) [11], який набрав чинності з 1 січня 1994 р. Відповідно до ст. 29 цього Закону, створювались умови для підвищення кваліфікації державних службовців у відповідних навчальних закладах, яке мало здійснюватись, як правило, не рідше одного разу на п'ять років, та шляхом самоосвіти, а його результати було визнано однією з підстав для просування по службі. На нашу думку, таке формулювання аж ніяк не забезпечувало запровадження неперервної освіти кадрів, оскільки, по-перше, підвищення кваліфікації мало бути не підставою, а умовою їх професійно-кар'єрного розвитку, по-друге, проблеми управління системою підвищення кваліфікації є настільки складними і комплексними, що його регламентація повинна визначати механізми їх вирішення. Тому у 1995 р. почалось формування системи підвищення кваліфікації державних службовців та правового поля її функціонування.

Зокрема, Указ Президента України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р. № 398/95 [12] передбачав створення на базі Інституту державного управління і місцевого самоврядування Української Академії державного управління при Президенті України (з 2003 р. набула статусу Національної), що додало головному навчальному закладу системи наукової академічності, а також центрів підвищення кваліфікації державних службовців та навчання працівників державних підприємств, установ та організацій із використанням бази колишніх будинків політичної освіти там, де це було можливим (значну її частину через суто суб'єктивні причини протягом перших років незалежності держави було передано різним державним і недержавним структурам). У 1996 р. почали діяльність 4 регіональні підрозділи Академії у Дніпропетровську, Львові, Одесі і Харкові (з 2001 р. – регіональні інститути державного управління), а в інших областях активізувалась

робота зі створення регіональних центрів. До кінця 2002 р. було створено систему підвищення кваліфікації державних службовців, до складу якої увійшли: Українська академія державного управління при Президенті України з Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів та чотирма регіональними інститутами державного управління, 23 центри перепідготовки та підвищення кваліфікації, а також 40 галузевих інститутів підвищення кваліфікації (у 2015 р. їх кількість зросла до 64).

Із метою координації діяльності органів влади, навчальних закладів та наукових установ із питань їх кадрового забезпечення та професійного навчання державних службовців було створено консультативно-дорадчий орган при Головному управлінні державної служби України (далі – Головдержслужба) – Науково-методичну раду, до складу якої увійшли провідні науковці і практики сфери державного управління. Водночас із метою сприяння удосконаленню якості підвищення кваліфікації було створено Координаційну раду Національної академії державного управління при Президенті України з надання методичної допомоги регіональним та галузевим закладам підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів, яка функціонує донині. Її діяльність забезпечується Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів, який організовує і здійснює розроблення стандартів, вимог, методичних матеріалів із питань підвищення кваліфікації, типових навчальних програм тощо. Такий підхід є обґрунтованим, оскільки перед поширенням методичних матеріалів у регіонах вони апробуються у процесі підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади.

Одночасно з формуванням системи навчальних закладів приймалися нормативно-правові акти з питань кадрового забезпечення державної служби та її професіоналізації, визначались заходи подальшого розвитку так званої «єдиної цілеспрямованої державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців». Зокрема, Указом Президента України «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 [13] передбачались:

– акредитація навчальних програм і навчальних закладів за участю Науково-методичної ради при Головдержслужбі;

– обов'язкова участь керівників державних органів у навчанні державних службовців та їх резерву (про форми, моніторинг, контроль за її здійсненням і відповідальність керівників в Україні не йшлося);

– заходи роботи з кадровим резервом, зокрема: створення умов для самоосвіти і стажування, організація навчання, залучення претендентів до виконання доручень (пов'язаних із можливою майбутньою роботою), вивчення їх індивідуальних особливостей і думки про них у колективі, а також періодичне атестування – раз на п'ять років;

– обов'язкове підвищення кваліфікації фахівців, уперше прийнятих на державну службу, протягом першого року їх роботи;

– запровадження індивідуалізації навчання державних службовців відповідно до конкретних завдань, затверджуваних керівниками органів;

– забезпечення умов для підготовки і стимулювання праці науково-педагогічних кадрів та організаторів навчання;

– забезпечення тісної взаємодії навчальних закладів і органів влади;

– розвиток міжнародного співробітництва з питань професійного навчання кадрів тощо.

Відповідно до цих програм, Постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167 [14] було затверджено Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, яке визначало: основні види, терміни та періодичність здійснення підвищення кваліфікації, порядок формування і затвердження навчальних програм, суб'єктів управління підвищенням кваліфікації, формування мережі навчальних закладів системи на конкурсній основі та ін. На той час пріоритетом розвитку системи підвищення кваліфікації була не стільки її модернізація з урахуванням кращих зарубіжних практик, скільки міждисциплінарна підготовка керівників, які здебільшого володіли знаннями, вміннями та досвідом не управлінської, а виробничо-господарської діяльності. Проте чинні програми підвищення кваліфікації не орієнтувались на конкретні функції, механізми і технології управлінської діяльності (не вистачало курсів з аналізу політики, основ стратегічного, фінансового, проектного й офісного менеджменту, управління людськими ресурсами, надання послуг, інформаційних технологій), а також не до кінця використовували методи освіти дорослих

[15, с. 37–38]. Водночас проблема подальшого розвитку системи підвищення кваліфікації полягала у тому, що ані законом, ані підзаконними актами його візію та ефективні механізми запровадження неперервного навчання кадрів визначено не було. Цю проблему можна було б вирішити шляхом прийняття Закону України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців». Концепцію його проекту, в якій, крім розглянутих вище проблем, йшлося про необхідність формування та оновлення управлінської еліти, було схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України у 2002 р. Однак цей закон так і не прийнято.

Із метою визначення механізму формування, розміщення і виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації у 1999 р. було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних сил» [16], яка визначила порядок формування державного замовлення на підвищення кваліфікації та заходи щодо поліпшення роботи з його здійснення, але не передбачила імплементацію зарубіжного досвіду щодо встановлення ставок витрат на професійне навчання кадрів щодо фонду оплати їхньої праці.

На підставі результатів аналізу практики підвищення кваліфікації і нормативно-правових актів за період 1993–2004 рр. науковці засвідчили існування проблем підвищення кваліфікації державних службовців (в тому числі керівних кадрів) не тільки у його нормативно-правовому і методичному забезпеченні, а також організації і змісті навчання. Зокрема, І. Розпутенко, В. Гущенко та Н. Протасова, проаналізувавши у 2003 р. професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців I–IV та V–VII категорій посад, виявили, що мета навчання для керівних кадрів визначалась виключно положенням про «формування національної управлінської еліти», а тому постановка цілей здійснювалась без урахування їх сутності як бажаного результату навчання, рівень досягнення якого може бути визначено на основі об'єктивних критеріїв [17, с. 19]. П. Назимко і Л. Гогіна наголосили на необхідності зміни періодичності навчання, унормуванні його результатів із просуванням по службі, закріпленні статусу викладача в системі підвищення кваліфікації

кадрів та посиленні його мотивації, поліпшенні фінансового забезпечення [8, с. 25]. Очевидно, що каталізатором розвитку системи підвищення кваліфікації мали б стати кадрові технології, спрямовані на забезпечення професіоналізації державної служби. Проте, як зазначив В. Олуйко, атестація, конкурс, кадровий аудит, кваліфікаційний іспит як технології застосовувались непрофесійно, оскільки їх нормативне визначення мало декларативний, іноді суперечливий характер [18, с. 155]. Це ускладнювало розроблення методичного забезпечення їх ефективного використання в органах влади.

Програмою розвитку державної служби на 2005–2010 рр. [19] у частині її професіоналізації було передбачено:

- проведення з 2006 р. незалежної оцінки рівня фахової підготовленості та ділових якостей державних службовців при просуванні по службі;

- удосконалення механізму вивчення та планування навчальних потреб державних службовців;

- поступовий перехід до неперервного навчання із застосуванням сучасних інформаційних технологій,

- адаптація навчальних програм до стандартів ЄС;

- створення гнучкої системи організації тренінгового навчання;

- підвищення кваліфікації науково-педагогічних фахівців один раз на три роки тощо.

Проте у повному обсязі жодне із завдань вирішено не було в основному через неврегульованість питань оцінювання професійної компетентності і визначення навчальних потреб державних службовців, а також відсутність державної програми підвищення кваліфікації науково-педагогічних фахівців.

Упродовж 2005–2010 рр. розвиток системи підвищення кваліфікації керівних кадрів набув дискретного характеру. Зокрема, у 2006 р. Головдержслужбою було ініційовано формування мережі агентів змін в органах влади з метою їх підготовки до запровадження інструменту Twinning шляхом створення груп аналізу політики у різних сферах державного управління, до яких увійшло 80 керівних кадрів центральних органів виконавчої влади і секретаріатів Президента України та Кабінету Міністрів України [20, с. 30–31]. Завдяки цьому проекту його учасники не тільки одержали вміння і навички з формування і аналізу державної політики,

управління змінами, стратегічного управління, управління проектами, а також розробили зелені і білі книги з актуальних на той час проблем. Тому цей проект можна вважати ефективним інструментом діяльнісного навчання, а досвід його реалізації має бути врахований у роботі генеральних директоратів.

З метою організації і проведення тренінгів для керівних кадрів органів влади у 2008 р. було створено Школу вищого корпусу державної служби, яка не увійшла до системи закладів післядипломної освіти, що не дало їй змогу видавати свідоцтва про підвищення кваліфікації державного зразка. Оскільки зазначена категорія слухачів підвищувала кваліфікацію в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії за ліцензованими програмами, одразу виникло питання доцільності дублювання її функцій Школою. Зокрема, на думку академіка В. Лугового, необхідність у її створенні відпадає, якщо скорегувати і модернізувати Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів за функціональною й організаційною структурами, змістом, формами і методами навчання [21, с. 12]. Діяльність Школи не забезпечила якісних системних змін у підвищенні кваліфікації керівних кадрів, тому вона була ліквідована у 2016 р.

У 2008 р. запроваджено новий інструмент підвищення кваліфікації кадрів – щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець», який проводиться за двома номінаціями («Кращий керівник» і «Кращий спеціаліст») та щороку триває 8 місяців, тому сприяє не тільки запровадженню єдиних підходів до професійного розвитку кадрів в усіх регіонах України, а також широкому використанню самоосвіти. Зокрема, тільки протягом перших 4 років його проведення кваліфікацію підвищили 37,8 тис. державних службовців (14% від їх загальної чисельності) [22, с. 49].

Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування» у 2010 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено нове Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [23], яким змінено назву системи, але не передбачено її модернізацію. Такі важливі проблеми, як статус закладів підвищення кваліфікації, механізми мотивації фахівців до підвищення кваліфікації, оцінювання рівня їх професійної компетентності, орієнтація навчальних програм

на розвиток практичних вмінь і навичок, залишилися неврегульованими. Стало очевидно, що без запровадження інноваційних технологій розвитку системи підвищення кваліфікації не можна забезпечити ефективність її функціонування.

Впродовж 2011–2012 рр. в Україні було прийнято ряд нормативно-правових актів, які б мали забезпечити модернізацію системи підвищення кваліфікації публічних службовців, зокрема: Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки [24]; Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [25]; накази Національного агентства України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба), що регламентують порядок підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців, вимоги до змісту професійних програм та інші. Проте не було виконано завдання щодо створення веб-порталу з підвищення кваліфікації, удосконалення інформаційного та науково-методичного забезпечення навчального процесу, запровадження державного моніторингу якості та інноваційних методів оцінювання його результатів, створення умов для розвитку конкурентного середовища на ринку надання послуг із підвищення кваліфікації тощо. Позитивні зміни відбулись в основному в осучасненні змісту навчання, посиленні його зв'язку з нагальними проблемами політичного, соціально-економічного розвитку країни, запровадженні належного врядування в органах влади, а також у використанні інтерактивних методів навчання. Зокрема, з метою імплементації нових підходів до підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби на загальнодержавному рівні було запроваджено 2 інструменти:

1. Програму розвитку лідерства, яка реалізувалась відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку організації і проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої-другої категорій» [26];

2. Програму добору та підготовки до роботи у пріоритетних сферах державного управління найбільш обдарованих громадян України, яка реалізовувалась відповідно до Указу Президента України «Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» [27].

Незважаючи на те, що метою першої програми було виявлення лідерських якостей ви-

сокопосадовців та надання інструментів їх застосування для подальшого особистісного і професійного розвитку [28, с. 9], вона обмежувалась реалізацією тренінгів і комунікативних заходів. Така організація навчання не забезпечувала індивідуалізованого підходу до діагностики лідерських якостей, формування планів розвитку лідерського потенціалу, їх реалізації та подальшого контролю навчальних результатів.

Цих недоліків вдалось уникнути під час оцінювання особистісних якостей претендентів до Президентського кадрового резерву, а також у процесі реалізації Комплексної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до його складу. Результати анкетування та тестування «резервістів», які пройшли перший етап професійного розвитку за розробленою Національною академією моделлю професійного розвитку, свідчать про значне підвищення їх успішності (з 84% до 91%), а отже, про ефективність реалізації методик відбору і професійного розвитку. На жаль, цей інструмент не запровадив системних підходів до управління персоналом, а використовувався лише для інтенсивного розвитку професійної компетентності керівних кадрів. Тому, незважаючи на застосування науково обґрунтованих та апробованих в європейських і пострадянських країнах методик, Президентський кадровий резерв не виконав своєї місії та був ліквідований.

Прийняті у 2015 р. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. та План заходів щодо її реалізації [29] передбачають розробку трьох важливих документів із розвитку системи підвищення кваліфікації: державних стандартів освіти з підвищення кваліфікації; методики оцінювання (аудиту) підвищення професійної компетентності публічних службовців; методичних рекомендацій для служб персоналу щодо організації самоосвіти, а також відповідних навчальних модулів із використанням інтерактивних технологій. На нашу думку, вироблення таких документів має здійснюватись у межах виконання науково-дослідних робіт з обов'язковим обговоренням проміжних результатів дослідження з провідними експертами і практиками у цій сфері.

У Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр. [1] констатовано невідповідність практики підвищення кваліфікації наявним потребам у навчанні. Через низький рівень спроможності керівних

кадрів державної служби до запровадження системних змін Стратегією передбачено формування команд фахівців із питань реформ. З одного боку, передбачено інкрементальний підхід до модернізації системи професійного навчання державних службовців, починаючи з реформування Національної академії та визначення реальних потреб у навчанні державних службовців з урахуванням вимог нового Закону України «Про державну службу» [30]. З іншого боку, через запровадження інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі закладено підґрунтя для формування прозорих механізмів кар'єрного розвитку та забезпечення його зв'язку з компетентністю і професійним навчанням державних службовців. Проте стратегічні напрями, механізми та терміни реформування системи професійного навчання публічних службовців будуть визначені Концепцією, проєкт якої схвалено на засіданні робочої групи при Нацдержслужбі 11 серпня 2017 р. та направлено на погодження до зацікавлених центральних органів виконавчої влади та громадських організацій із метою його подальшого подання на розгляд Уряду.

Висновки і пропозиції. Незважаючи на те, що в Україні для відбору і професійного розвитку керівних кадрів державної служби використовуються спеціально створені суб'єкти та інструменти, сучасна система їх підвищення кваліфікації формується як невід'ємна складова частина системи професійного навчання публічних службовців. На підставі проведеного дослідження можна виділити основні етапи її розвитку:

1) 1923–1991 рр. – створення системи підвищення кваліфікації і перепідготовки керівних працівників народного господарства, її розвиток відповідно до потреб ідеологічного навчання партійно-радянських кадрів;

2) 1991–1994 рр. – занепад системи, часткова втрата її матеріально-технічної бази;

3) 1995–2004 рр. – створення навчальних закладів професійного навчання публічних службовців та нормативно-правового поля їх функціонування як єдиної цілеспрямованої системи;

4) 2005–2016 рр. – дискретний розвиток системи підвищення кваліфікації публічних службовців через відсутність системних підходів у реалізації державної кадрової політики, а також запровадження нових інструментів про-

фесійного розвитку керівних кадрів державної служби у рамках реалізації проєктів і програм;

5) з 2017 р. – реформування системи професійного навчання публічних службовців у контексті модернізації інституту державної служби, розвитку її вищого корпусу, створення генеральних директоратів та команд фахівців із питань реформ.

Перспективою подальших досліджень є удосконалення механізмів підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби відповідно до стратегічних завдань і напрямів, які будуть визначені новою Концепцією реформування системи професійного навчання публічних службовців.

Список використаної літератури:

1. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>.
2. Гончарук Н.Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України : теорія та практика / Н.Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.
3. Оболенський О.Ю. Державна служба: [навч. посіб.] / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
4. Історія державної служби в Україні у 5 т. / [О.Г. Аркуша, О.В. Бойко, Є.І. Бородін та ін.]; відп. ред. Т.В. Мотренко, В.А. Смолій. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 2. – 512 с.
5. Про систему підвищення кваліфікації керівних та інженерно-технічних працівників галузей народного господарства і працівників державного апарату : Постанова Ради Міністрів УРСР від 9 липня 1960 р. № 1110 // Зібрання постанов і розпоряджень Уряду УРСР. – 1960. – № 1. – С. 27–30.
6. Про вдосконалення системи підвищення кваліфікації керівних працівників і спеціалістів промисловості, будівництва, зв'язку й торгівлі: Постанова Ради Міністрів СРСР від 6 червня 1967 р. № 515 // Зібрання постанов Уряду СРСР. – 1967. – № 14. – С. 324–328.
7. Афанасьев В.Я. Подготовка управленческих кадров для государственной службы : [Монография] / В.Я. Афанасьев. – М. : ГУУ, 2000. – 182 с.
8. Удосконалення підвищення кваліфікації державних службовців / [П.С. Назимко, Л.М. Гогіна, Л.А. Ліщенко та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 112 с.
9. О дальнейшем совершенствовании системы повышения квалификации руководящих ра-

- ботников и специалистов народного хозяйства : Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 октября 1977 г. № 933 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex14101.htm>.
10. О перестройке системы повышения квалификации и переподготовки руководящих работников и специалистов народного хозяйства : Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 6 февраля 1988 г. № 166 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lawru.info/dok/1988/02/06/n1180304.htm>.
11. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
12. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Указ Президента України від 30 травня 1995 р. № 398/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/398/95>.
13. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.
14. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/167-97-%D0%BF>.
15. Луговий В.І. Десять кроків становлення (досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління) / В.І. Луговий. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 356 с.
16. Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних сил : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 1999 р. № 1262 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1262-99-%D0%BF>.
17. Проблеми ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів: [колективна монографія] / [І.В. Розпутенко, В.О. Гущенко, Н.Г. Протасова, Н.В. Грицяк]. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2003. – 224 с.
18. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : [монографія] / В.М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
19. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF>.
20. Професійна державна служба : Що зроблено і що далі? : Публічна доповідь про основні результати діяльності у 2006 році / Голов. упр. держ. служби України ; упоряд. А. Вишневський. – К., 2006. – 59 с.
21. Луговий В.І. Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) / В.І. Луговий // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 5–13.
22. Олійник Л., Мордавець С. Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець» зміцнює довіру громадян до професіоналізму державних службовців / Л. Олійник, С. Мордавець // Вісник державної служби України. – 2011. – № 4. – С. 43–49.
23. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (перша редакція) : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF/ed20100707>.
24. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
25. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80>.
26. Про затвердження порядку організації і проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої–другої категорій : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2010 р. № 728 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/728-2010-%D0%BF>.
27. Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації»: Указ Президента України від 5 квітня 2012 р. № 246/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246/2012>.

28. Толкованов В., Ковальчук В. Основні результати реалізації Програми розвитку лідерства // В. Толкованов, В. Ковальчук // Вісник державної служби України. – 2012. – № 4. – С. 9–13.
29. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.
30. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
-

Орлив М. С. Развитие системы повышения квалификации руководящих кадров государственной службы в Украине

В статье исследованы особенности развития отечественной системы повышения квалификации руководящих кадров государственной службы как составляющей системы профессионального обучения публичных служащих, начиная со времени создания партийно-государственной номенклатуры в СССР. Проанализированы нормативно-правовые акты по вопросам кадрового обеспечения и профессионализации государственной службы, развития системы повышения квалификации её персонала. На основании проведённого исследования определены и охарактеризованы основные этапы развития системы повышения квалификации руководящих кадров государственной службы.

Ключевые слова: *повышение квалификации, профессиональное обучение, руководящие кадры, государственная служба, орган власти.*

Orliv M. S. Development of the In-Service Training System for Senior Executives of Civil Service in Ukraine

The study explores the peculiarities of the development of the native in-service training system for senior executives as an integral part of the system of professional training for public servants, starting from the time of creation of the state party nomenclature in the USSR till nowadays. The normative legal acts on the personnel provision and professionalization of the civil service as well as the development of the in-service training system for its personnel are analyzed. On the basis of the conducted research the main stages of the development of the in-service training system for senior executives of civil service are identified and characterized.

Key words: *in-service training, professional training, senior executives, civil service, public authority.*