

**Леонов О.Л. Зауваження щодо тематики змісту та обсягу навчальних програм з підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад і нормативних документів, що їх регламентують//** Матеріали проблемного семінару «Роль кластерних ініціатив в реформуванні системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». Секція «Навчальні програми з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». м. Сімферополь. 05-09.12.2011. / Національне агентство України з питань державної служби./ - Сімферополь, 2011. - С.58-73.

Посилання на матеріали статті дивись також в кн.: **Толкованов В.В., Канавець М.В., Савонюк Р.Ю., Сидоров В.М., Нетецька О.А. Кластери в системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Довідник.** - Київ – Сімферополь, 2012. – С.172-176

#### Анотація

Стаття присвячена аналізу тематики змісту та обсягу навчальних програм з підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Особлива увага приділена розгляду та оцінці нормативних документів, що регламентують процедури створення та затвердження відповідних програм. Сформульовані конкретні зауваження та пропозиції.

Тема наданої роботи має беззаперечну наукову та практичну актуальність. Адже достатньо зрозуміло, що низка майже безперервних криз, які переживає Україна та й інші пострадянські суспільства (в економічній, політичній, культурно-ідеологічній, соціально-демографічній сферах тощо) є, передусім, наслідком та породженням загальної кризи управління. Саме реформування держави і її апарату є тим самим важелем, що необхідний для приведення до руху всього соціального організму. Конкретним же уособленням

цього апарату є конкретні люди, що перебувають на публічній службі. Саме від їх якості і якостей, від їх знань та вмінь, від їх ціннісних настанов та ділових навичок, професіоналізму і компетентності за кінцевим рахунком залежить ефективність влади та якість державного управління. А в такому контексті проблема підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад з достатньо малоцікавою широкому загалу рутинної та тривіальної робочої процедури набуває зовсім інше суспільно-політичне та громадське значення. В свою чергу тематика змісту та обсяг навчальних програм з підвищення кваліфікації державних службовців, службовців в органах місцевого самоврядування, інших посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад багато в чому закладають інтелектуальний та (частково) організаційний фундамент всієї будівлі системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зрозуміло, що якщо в сам проект побудови та функціонування системи закладені помилкові або неякісні постулати, то й реалізація проекту не приведе до бажаних та очікуваних результатів. Так само очевидно, що неефективна концептуалізація небезпечніше технічних або технологічних недоліків.

Тому навіть досліджуючи суто конкретну проблематику тематики змісту та обсягу навчальних програм з підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад і нормативних документів слід враховувати численні надбання української наукової думки в галузі державного управління. Серед авторів, що так чи інакше торкалися у своїх дослідженнях окремих або споріднених аспектів зазначеної проблематики В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Бакуленко, О. Батанов, Б. Гаєвський, З.Гладун, В.Луговий, В.Малиновський, Н.Нижник, С.Озирська, Г.Опанасюк, А.Рачинський, В.Ребкало, І.Розпутенко, М.Туленков, В.Цветков, інші вчені. Втім, згадав поважних авторів не тільки щоб нагадати про їх об'єктивний внесок в теорію та практику державного управління. А ще й для

того щоб звернути увагу на не менш об'єктивну проблему необхідності пошуку спільної мови, проблему пошуку та розробки концептів (понять, категорій, концепцій, парадигм), що були б однаково зрозумілі і вченим (представникам різних галузей науки – філософам, юристам, історикам, економістам, соціологам, політологам, психологам тощо) і практикам (представникам різних сфер та галузей публічного управління). Питання досягнення концептуальної еквівалентності залишається відкритим, так саме як і ще більш болюче питання взаємозв'язку науки та практики, взаємодії практиків державного управління з науковим співтовариством.

Повертаючись до безпосередньої теми наданої наукової розвідки, перш за все, слід зазначити наступне. Аналіз тематики змісту та обсягу навчальних програм з підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад свідчить про наявність достатньо усталеної та дійової системи підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в межах діяльності регіональних Центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

Фактично, які завдання ставила держава (в особі вищих органів влади) перед Системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, ті завдання Система і виконувала. Природно, в межах тих коштів і владних повноважень та інших державно-правових інструментів, які державою виділялися.

Разом з тим нові завдання, що об'єктивно постають перед Українською державою в нових внутрішніх та зовнішніх умовах сьогодення вимагають суттєвих якісних змін в організації роботи з підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, в тому числі і в плані удосконалення змісту та обсягу навчальних програм з підвищення кваліфікації персоналу органів публічної влади в Україні.

Тобто, якщо поставити підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад в контекст реалізації загальних завдань модернізації країни та конкретних завдань адміністративної реформи, то Система підвищення кваліфікації, безумовно, потребує якісних та кількісних змін (змістовних та концептуальних, організаційно-правових, нормативно-правових, матеріально-фінансових, навчально-методичних тощо), в тому числі й щодо перегляду тематики змісту та обсягу навчальних програм з підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Врешті-решт, главою держави (у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України 2011р. «Модернізація України – наш стратегічний вибір») чітко поставлені завдання «реформування публічного управління в напрямі наближення його до світових стандартів як з теоретико-правової, так і організаційної точки зору» та «має бути вдосконалено систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців», які є обов'язковими до виконання органами державного управління та підпорядкованими ним установами.

Отже, виходячи з першої тези звіту щодо наявності достатньо усталеної та дійової системи підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в межах діяльності регіональних Центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій відправні методологічні засади аналізу тематики змісту та обсягу навчальних програм з підвищення кваліфікації повинні бути наступними: 1) всіляко намагатися уникнути ризику «вишпурнути з корита разом із брудною водою малюка» (не порушувати загальнонауковий принцип історизму); 2) дотримуватися принципу універсалізму, тобто примату загального над окремим, особливим; 3) прагнути до наукової об'єктивності оцінки фактичних даних, умов, можливостей, завдань.

Першочергову увагу вважаю за необхідне зосередити на аналізі Вимог до змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування та Методичних рекомендацій щодо розробки типових програм тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, тренінгів, спеціалізованих короткострокових навчальних курсів (затв. Наказами Нацдержслужби України в листопаді 2011р.) як провідних нормативно-правових документів, що регламентують зміст та обсяг програм підвищення кваліфікації. Загалом, обидва Накази є цілісними та якісними документами і без сумніву заслуговують високої оцінки. Але враховуючи, що обидва акти адресовані кільком сотням тисяч людей, будуть впливати на розвиток та загальну якість публічного управління в країні, на долю держави і суспільства, вони повинні бути ретельно вичитані та проаналізовані. Кожна буква в документах такого роду повинна стояти на своєму місці, а кожна теза – наповнена чітким та зрозумілим змістом.

Зауваження та пропозиції до чинних **Вимог до змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування** наступні. Пункт 1 слід сформулювати наступним чином.

1. Професійна програма підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування (далі – Професійна програма) – це навчально-методичний документ, який визначає:

- мету та завдання навчання;
- зміст навчання;
- вимоги до знань і умінь, які є результатом засвоєння навчального матеріалу;
- орієнтовний розподіл навчального часу на проведення аудиторних занять і самостійної навчальної роботи;
- рекомендації щодо впровадження сучасних освітніх технологій та інноваційних форм організації навчання;

- пропоновані форми поточного та підсумкового контролю знань;

перелік законодавчих і нормативно-правових актів, наукової, навчальної і методичної літератури для самостійного вивчення основного матеріалу та поглибленого опанування його змісту.

Таке доповнення логічно витікає з вимог, що встановлені для навчальних програм МОН України, з андрагогічних принципів навчання (зокрема, принципу системності, тобто дотримання відповідності цілей, змісту, форм, методів, засобів навчання і оцінювання результатів навчання), на необхідність дотримання яких акцентує увагу п.4 Вимог. Врешті-решт, Контроль навчання є обов'язковим структурним компонентом Програми (пункт 17 Вимог... та пункт 17 Методичних рекомендації щодо розробки типових програм тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, тренінгів, спеціалізованих короткострокових навчальних курсів).

Такий документ окремо розроблюється і затверджується для державних службовців та для посадових осіб місцевого самоврядування (В АР Крим – для державних службовців і службовців в органах влади Автономної Республіки Крим та для посадових осіб місцевого самоврядування).

Такий абзац слід внести виходячи з положень Конституції України (ст. 5, 7, 134). Та й пункт 3 Положення про Національне агентство з питань державної служби встановлює, що «Основними завданнями Нацдержслужби України є забезпечення формування та реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби» та (лише) «участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування».

3. Розробка Професійної програми має здійснюватися з урахуванням вимог **/законодавчих і нормативно-правових/** актів, які регламентують питання державного управління, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, організації і функціонування системи освіти в Україні, зокрема підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Замість «вимог законодавчих і нормативно-правових актів» слід

вказати або «законів та інших нормативно-правових актів», або «законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів». Термінологічна неточність формулювань в документах такого рівня небажана.

До пункту 9 Вимог також мають окремі зауваження.

9. Зміст навчального матеріалу загальної складової Професійної програми повинен забезпечувати удосконалення та оновлення знань, набуття професійних компетентностей щодо вирішення правових, економічних, політологічних, управлінських, соціально-гуманітарних та інших питань професійної діяльності державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування на посадах відповідних категорій.

Зміст загальної складової Професійної програми має сприяти засвоєнню питань, які необхідні для формування системи професійних компетентностей і особистісних якостей державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, не пов'язаних безпосередньо з механізмом реалізації завдань і виконанням функцій у певній галузі чи сфері діяльності на тій чи іншій посаді, та забезпечувати:

– розуміння сутності демократичного врядування і своєї діяльності щодо здійснення управління в умовах реалізації Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»; Програми діяльності Кабінету Міністрів України; положень Щорічних послань Президента України до Верховної Ради України;

– високий рівень загальнокультурної освіченості, громадської відповідальності;

– відповідність вимогам правил поведінки та етики державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування (добросовісність, сумлінне виконання обов'язків; шанобливе ставлення до громадян, керівників і співробітників; відстоювання національних інтересів України; невикористання службового становища в особистісних інтересах і недопущення корупційних дій; об'єктивність і неупередженість до юридичних і фізичних осіб тощо);

– формування навичок сумлінного виконання посадових обов'язків відповідно до норм чинного законодавства, економічних основ адміністрування і фінансового управління.

До змісту загальної складової Професійної програми доцільно включати модулі, які передбачають вивчення таких питань:

– правове забезпечення державного управління та місцевого самоврядування; правові засади організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;

– державна служба і служба в органах місцевого самоврядування, забезпечення її професіоналізації;

– запобігання і протидія проявам корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

– стратегічне планування та програмування розвитку і бюджетний процес;

– управління видатками державного бюджету, державні закупівлі та фінансовий контроль;

– регуляторна політика і дерегуляція;

– соціальна і гуманітарна політика;

– регіональна політика та територіальне управління

– адміністративні процедури та адміністративні послуги;

– адміністративна юстиція;

– історія державності, державного управління, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні;

– управління конфліктом інтересів, правила поведінки та професійна етика державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування;

– комунікації з інститутами громадського суспільства та засобами масової інформації;

– надання публічних послуг і оцінювання їх якості;

– запровадження систем управління якості в державних установах тощо.



До пункту 10 Вимог доцільно внести тезу про необхідність забезпечення розуміння основних функцій управління:

10. Зміст навчального матеріалу функціональної складової Професійної програми має бути спрямований на здобуття додаткових компетентностей відповідно до вимог професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування і повинен забезпечувати здатність виконувати визначені посадовими інструкціями завдання і функції.

Зміст функціональної складової має забезпечувати розуміння основних функцій державного управління, оволодіння технологією управлінської діяльності; методами розробки, прийняття, організації та контролю за виконанням управлінських рішень; основами управління персоналом.

До змісту функціональної складової Професійної програми доцільно включати модулі, які висвітлюють такі питання:

- менеджмент в органах державної влади і органах місцевого самоврядування;
- поняття та класифікація функцій державного (публічного) управління;
- аналіз політики;
- підготовка та прийняття управлінських рішень;
- засади законотворчої та нормативної (нормотворчої?) діяльності, підготовка аналітичних документів у галузі державної політики;
- психологічні засади управлінської діяльності;
- управління конфліктами та стресами;
  - управління часом;
  - управління змінами;
  - управління знаннями та інформацією;
  - управління ризиками;
  - управління персоналом;
  - культура мовлення як складова адміністративної культури;

– розробка та виконання організаційно-розпорядчих документів тощо.

Зміст функціональної складової Професійної програми для підвищення кваліфікації осіб, які обіймають керівні посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування формується з урахуванням їх функціональних особливостей і повинен включати питання розвитку лідерства, стратегічного управління людськими ресурсами, психологічних засад управлінської діяльності.

Зміст функціональної складової для підвищення кваліфікації спеціалістів повинен забезпечувати їх підготовленість до здійснення відповідних функцій і має включати питання організації діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування (планування, оцінка діяльності, організація робочого дня, організація робочого місця).

Також заслуговує уваги пункт 32 Вимог. За містом – жодного зауваження. Точно, ясно, логічно, послідовно:

32. Професійні програми підвищення кваліфікації розробляються навчальними закладами, ліцензованими для надання освітніх послуг за напрямом 1501 «Державне управління» відповідно до профілів компетентностей державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, розглядаються навчально методичними або вченими радами зазначених навчальних закладів, погоджуються із засновниками, замовниками підвищення кваліфікації, Інститутом інноваційних технологій та змісту освіти, департаментом вищої освіти Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України та першим заступником Голови Нацдержслужби України.

Але на мій погляд до цього пункту слід внести ще два доповнення, ще два абзаци. Перше доповнення повинне торкатися строків і термінів. Адже вирішуючи те чи інше питання нас турбують питання не тільки «хто?» і «де?», а й питання «коли?». Тому логічним і корисним уявляється наступне доповнення:

Професійні програми підвищення кваліфікації затверджуються на п'ять років або в термін, визначений Нацдержслужбою України і підлягають

перезатвердженню навчальними закладами, ліцензованими для надання освітніх послуг за напрямом 1501 «Державне управління» відповідно до профілів компетентностей державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування (навчально методичними або вченими радами) щорічно.

Друге пропоноване автором доповнення наступне:

Зміни до Професійних програм підвищення кваліфікації, що впливають із змін до чинного законодавства, вносяться їх розробниками без погодження.

Таке доповнення ґрунтується на нормах Конституції (ст..8; ч.2 ст. 19) та на здоровому глузді і надає навчальним закладам належну оперативність у вирішенні поточних питань організації навчального процесу.

Стосовно Методичних рекомендацій щодо розробки типових програм тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, тренінгів, спеціалізованих короткострокових навчальних курсів у автора взагалі зауважень немає. Загалом, це достатньо рідкий випадок, коли до подібного роду документу нічого ані додати, ані вилучити. Принаймні з першого погляду. Втім, практична реалізація положень вказаного документу та відповідний практичний досвід розробки, затвердження та реалізації програм тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, тренінгів, спеціалізованих короткострокових навчальних курсів природним чином поставлять чимало конкретних питань. Остання теза автора є не тільки банальністю, а й реальністю. В процесі роботи завжди об'єктивно постають нові питання в тому числі і достатньо непередбачувані. Тому корисним було б також обговорення проблеми організації постійного та оперативного обміну досвідом щодо тематики змісту та обсягу навчальних програм з підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад між різними структурними підрозділами Системи підвищення кваліфікації

Питання не таке вже й просте, адже відповідні Програми є продуктом

творчості, творчої діяльності, об'єктом права інтелектуальної власності. Враховуючи це можливі три основні варіанти поведінки з правової точки зору: закритий доступ до інформації, обмежений доступ, відкритий доступ. Загалом, виходячи з головної мети адміністративної реформи – зробити владу відкритою, прозорою, ефективною та підконтрольною громадянам, логічним уявляється саме відкритий доступ до інформації щодо тематики змісту та обсягу навчальних програм з підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, програм тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, тренінгів, спеціалізованих короткострокових навчальних курсів. Але зрозуміло і те, що практична реалізація відкриття доступу до такої інформації ставить чимало питань правового, організаційного, кошторисного плану тощо і потребує окремої фахової розмови скоріш не вчених, а практиків. До того ж ці питання виходять дещо за межі зазначеної в назві статті проблеми, але, безумовно, безпосередньо пов'язані з нею.

Останнє сутнісне зауваження стосовно тематики змісту навчальних програм з підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. На рівні роздумів щодо узагальнення державно-політичної практики вочевидь, що політичні діячі, управлінці центрального та місцевого рівнів (зараховуючи до останнього дещо умовно але за сутністю правильно посадових осіб місцевого самоврядування) повинні втілювати в життя суспільно-політичні та соціально-економічні цілі і завдання розвитку суспільства, працювати на посилення суверенітету країни. Саме служіння цьому об'єднує вертикаль та горизонталь центральної та місцевої влади в єдиний взаємопов'язаний струм державної діяльності. Система державного управління та адміністративно-правового регулювання на центральному та місцевому рівнях повинна виступати провідником, втілювачем державної політики та національної стратегії реформ у всіх функціях та в усіх галузях та міжгалузевих сферах управління. Але ж то в роздумах, тобто, в ідеалі. В реальному житті часто-

густо зустрічаються ситуації, коли «вертикаль виконавчої влади» виступає не стрункою і дійовою системою, а постає аморфною, інертною, незграбною і майже безвідповідальною темною масою. Рішення та дії посадовців нерідко нагадують дію людини, що за деревами не бачить лісу. В тій політико-правовій (але ще не фактичній) державно-правовій реальності, що склалася в Україні після оголошення Рішення Конституційного Суду від 30.09.2010р. саме інститут президентства знов став головним системоутворюючим стрижнем державного управління. В тематиці змісту навчальних програм з підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад на мою думку ця реальність не відбита належною мірою. Між іншим, система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (як складова єдиної державної політики у сфері державної служби) може і повинна стати вкрай важливим чинником надання всій системі державного управління, всій системі публічної влади тих якостей, що вимагають від них Час і завдання зміцнення української державності.