

## ПРОБЛЕМИ, ДОСВІД, АНАЛІЗ, ПЕРСПЕКТИВИ

**С.ДУДКО**

*канд. техн. наук, доцент,  
директор Інституту післядипломної освіти  
Національного університету харчових технологій,*

**В.СОРОКО,**  
*канд. техн. наук, доцент,  
заступник Начальника Головдержслужби України*

### Концепція стратегічного планування професійного навчання державних службовців

**Вступ.** Слово "стратегія" походить від грецького strategos - "мистецтво генерала". Стратегічне планування можна розглядати як набір дій і рішень, ініційованих керівництвом, що ведуть до розробки специфічних стратегій, призначенням яких є спрямування організації, установи чи органу на досягнення висунутих цілей функціонування.

З огляду на зазначене в системі державної служби запроваджено як мінімум дві програми, що передбачають стратегічне планування професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Це Стратегія реформування системи державної служби в Україні, затверджена Указом Президента України від 14 квітня 2000 року № 599, та щорічні заходи щодо її виконання, а також Комплексна програма підготовки державних службовців, затверджена Указом Президента України від 9 листопада 2000 № 1212.

Останнім документом передбачено спрямування органів виконавчої влади на поступове заміщення посад державних службовців фахівцями, які здобули вищу освіту в освітній галузі "Державне управління" та за спеціальностями інших галузей освіти (насамперед економіки, права, політології, соціології, менеджменту тощо), спрямованими на професійну діяльність на державній службі. Таким чином, питання професійної освіти пов'язується із стратегією кадрової політики в системі державної служби.

**Постановка проблеми.** Отже, зважаючи на вищевикладене, доцільно опрацювати концепцію стратегічного планування професійного навчання, яка має розглядатися як похідна від Стратегії реформування системи державної служби.

**Метою цієї статті** є розгляд засад стратегічного планування професійного навчання в загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які мають суттєві відмінності порівняно із системою, що координується і спрямовується Міністерством освіти.

**Огляд проблеми.** Як відомо, в Україні діє система ступеневої освіти, відповідно до якої вища освіта має декілька освітньо-кваліфікаційних рівнів (бакалавр, спеціаліст, магістр). Автори цілком поділяють думку [1], що, враховуючи необхідність забезпечення інноваційної моделі розвитку системи державної служби, підготовку державних службовців слід вести на рівні магістра. Тоді мету вдосконалення системи професійного навчання державних службовців можна сформулювати (в *ідеальному форматі*) як

**досягнення такого стану, коли на державній службі працюватимуть виключно магістри державного управління та інших освітніх напрямів, орієнтованих на професійну діяльність на державній службі.**

Нинішній кадровий корпус державної служби характеризується розмаїттям як освітньо-кваліфікаційних рівнів, так і напрямів підготовки та спеціальностей, за якими здобули освіту державні службовці. Тому необхідно, щоб одне з головних завдань, яке має вирішуватися за допомогою стратегічного планування професійного навчання, передбачало поступову і планомірну зміну пропорцій у кадровому складі державних службовців, тобто наближення його до модельного стану, визначеного кінцевою метою.

З цієї точки зору кадровий склад державних службовців можна згрупувати за рівнем і напрямом освіти. Такими групами на цей час і у доступній для огляду перспективі є:

- випускники магістратур за освітнім напрямом "Державне управління" - магістри державного управління (МДУ) та магістри державної служби (МДС), тобто особи, які отримали спеціальну вищу освіту, спрямовану на професійну діяльність на державній службі;
- діючі працівники державних органів влади (ДДС - діючі державні службовці), які на момент здійснення планування працюють (або працюватимуть) на державній службі, але не мають спеціальної вищої освіти, спрямованої на професійну діяльність на державній службі, і не проходили навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації (ПППК);
- випускники магістратур, які не мають спеціальної освіти, спрямованої на професійну діяльність на державній службі (МГНО – магістри, професійно не орієнтовані). Це магістри, орієнтовані на роботу в інших, ніж державна служба, сферах виробництва та послуг (промисловості, транспорті, освіті, медицині, сільському та комунальному господарстві тощо). Особливістю цієї категорії осіб є наявність у них магістерської підготовки, яка передбачає їхню здатність до самостійного прийняття рішень інноваційного характеру, що є особливо цінним на державній службі;
- випускники ВНЗ з освітньо-кваліфікаційним рівнем (ОКР) спеціаліста, які не мають спеціальної освіти, спрямованої на професійну діяльність на державній службі (СПНО – спеціалісти, професійно не орієнтовані);
- особи - випускники ВНЗ з ОКР магістра чи спеціаліста, які не мають спеціальної освіти, спрямованої на професійну діяльність на державній службі, внесені до кадрового резерву на заміщення посад державних службовців (Р - резервісти). Цю категорію осіб доцільно виділити в окрему групу через наявність у системі державної служби відповідного інституту резерву, якому приділяється дедалі більша увага як джерелу кадрового поповнення.

**Основні підходи до вирішення завдання.** У процесі стратегічного планування кожної з цих груп має застосовуватися окремий підхід стосовно її участі у формуванні професійно підготовленого корпусу державних службовців. Державний службовець може протягом службової кар'єри змінювати свій статус належності до тієї чи іншої групи об'єктів відповідно до етапу розвитку системи.

Доцільно розглядати дві фази подальшого розвитку системи професійного навчання державних службовців у визначеному напрямі.

**Перша фаза** – перехідна. Охоплює проміжок часу, необхідний для завершення переходу на заміщення посад державних службовців виключно фахівцями, які здобули вищу освіту, орієнтовану на державну службу. Разом з тим, необхідно використовувати арсенал форм і засобів, передбачений нормативно-правовою базою системи освіти на сьогоднішній день. Можна виділити декілька етапів досягнення стратегічної мети.

Підготовчий етап - це проміжок часу, протягом якого система нарощує свою продуктивність до рівня, що має забезпечувати такі дві основні умови:

а) перевищення кількості осіб, які щорічно проходять навчання за ПППК над кількістю новоприйнятих на державну службу осіб з ОКР магістра або спеціаліста, що не мають спеціальної фахової підготовки у галузі державного управління (МПНО та СПНО);

б) щорічне збільшення на державній службі абсолютної чисельності магістрів державного управління та державної служби (МДУ та МДС), тобто перевищення кількості новоприйнятих осіб цих категорій над тими, що вибули.

У разі невиконання зазначених умов система не зазнає руху до окресленої мети, тобто про її розвиток у заданому напрямі вести мову передчасно.

Перший етап характеризується завершенням формування усіх складових системи професійного навчання. Частка новоприйнятих на державну службу МДУ та МДС зростає завдяки зменшенню частки МПНО, СПНО. Кількість і відсоток ДДС також зменшується внаслідок щорічного проходження ними підвищення кваліфікації за ПППК і відповідної зміни їхнього статусу як суб'єктів системи та вибуття тих державних службовців, які досягли пенсійного віку.

Підвищення кваліфікації *за професійними програмами* проходять:

- МДУ і МДС, які закінчили магістратуру понад 3 роки до вступу на державну службу, - на першому році служби (через необхідність поновлення базових знань і вмінь після тривалої – 3 і більше років – перерви між здобуттям освіти і початком роботи на державній службі);

- ДДС, які до моменту затвердження Головдержслужбою типової ПППК ще не проходили цей вид навчання;

- МПНО та СПНО - у перший рік роботи на посаді;

- резервісти – на другий рік після зарахування до кадрового резерву.

Підвищення кваліфікації *за програмами постійно діючих семінарів* (ПДС) проходять:

- МДУ і МДС, в яких між здобуттям ОКР магістра і призначенням на посаду державного службовця минуло не більше року, починаючи з другого року служби. У перший рік роботи відбувається процес адаптації новопризначеного на службі, що вимагає значних інтелектуальних зусиль, проходить спонтанний процес навчання (розширення світобачення, запозичення досвіду від колег тощо). Тому таке додаткове навантаження, як навчання на семінарі, недоцільне;

- МДУ і МДС, в яких між здобуттям ОКР магістра і призначенням на посаду державного службовця минуло від 1 до 3 років, починаючи з першого року перебування на державній службі;

- ДДС, МПНО та СПНО - щорічно (за винятком року, коли вони проходять навчання за ПППК), як правило, на одному із семінарів;

- резервісти проходять навчання на другий рік після включення до кадрового резерву<sup>1</sup> за власним бажанням. Це навчання не планується Головдержслужбою та іншими замовниками.

Підвищення кваліфікації *за програмами короткотермінових семінарів* (КТС) проходять усі суб'єкти, якщо це потрібно, але не рідше 1 разу на рік (окрім року, коли вони підвищують кваліфікацію за ПППК). Для резервістів діє такий самий порядок, як у разі навчання на ПДС.

<sup>1</sup> Оскільки за нині чинним порядком список резерву на посади державних службовців формується на початку календарного року, реально можна планувати підвищення кваліфікації резервіста лише на наступний рік.

Другий етап відзначається переходом на комплектування системи державної служби виключно випускниками магістратур та особами з ОКР спеціаліста, які мають попередній досвід роботи за своїм фахом не менше 3 років. Спеціалісти без достатнього стажу, які прагнуть стати державними службовцями, проходять перепідготовку і отримують другу вищу освіту із здобуттям ОКР магістра ДУ чи ДС. На цьому етапі запроваджується спеціалізація<sup>1</sup> як форма підвищення кваліфікації. Відбувається подальше зменшення питомої ваги ДДС у структурі державної служби.

Магістри, які не мають професійної підготовки у галузі державного управління, а також фахівці з ОКР спеціаліста зі стажем роботи за здобутим фахом понад 3 роки приймаються на державну службу виключно з кадрового резерву. Фахівці з ОКР спеціаліста з меншим стажем, без стажу, а також ті, хто має стаж роботи не за фахом, на державну службу не приймаються, а проходять перепідготовку, здобувають другу вищу освіту за напрямом "Державне управління", отримують кваліфікацію МДУ або МДС і їхнє працевлаштування на державній службі здійснюється відповідно до нового статусу.

*Спеціалізацію* проходить частина МПНО зі стажем роботи за здобутим фахом до 3 років. Таким чином започатковується процес професійної орієнтації магістрів, які мають можливість отримати диплом про перепідготовку за спеціалізацією, спрямованою на державну службу.

Підвищення кваліфікації *за професійними програмами* (ПППК) проходять:

- ДДС, які до моменту затвердження Головердержслужбою типової ПППК ще не проходили цей вид навчання. З огляду на віддаленість часу, наявність цієї категорії слухачів малоімовірна;
- частина МДУ, МДС, які мають перерву між закінченням магістратури і прийомом на державну службу понад 3 роки;
- частина МПНО зі стажем роботи за здобутим фахом до 3 років, яка з тих чи інших причин не проходить спеціалізацію, - у перший рік роботи на посаді державного службовця;
- частина СПНО зі стажем роботи за здобутим фахом понад 3 роки - у перший рік роботи на посаді державного службовця. З наближенням до третього етапу чисельність цієї групи суб'єктів зменшується.

Підвищення кваліфікації *за програмами постійно діючих семінарів* (ПДС) проходять усі суб'єкти у тому ж порядку, що на першому етапі, за винятком СПНО без достатнього стажу роботи за фахом, оскільки ця категорія осіб на другому етапі перестає бути суб'єктом системи.

Підвищення кваліфікації *за програмами короткотермінових семінарів* (КТС) проходять усі суб'єкти в тому ж порядку, що на першому етапі (за винятком СПНО).

Третій етап характеризується остаточним "зникненням" ДДС (у тому розумінні, яке вкладається у це поняття) як суб'єкта системи професійного навчання та прибуттям

<sup>1</sup> Спеціалізація як форма підвищення кваліфікації - навчання, метою якого є отримання собою додаткових спеціальних знань, умінь та фахових навичок у межах раніше набутої спеціальності за професійним спрямуванням нинішньої чи майбутньої діяльності (державної служби). Тривалість спеціалізації становить не менше 500 годин. Вона здійснюється у вищих навчальних закладах чи закладах післядипломної освіти відповідного профілю, які мають ліцензію на підвищення кваліфікації і перепідготовку фахівців за напрямом "Державне управління". За результатами спеціалізації видається диплом про перепідготовку без присвоєння кваліфікації та зміни освітньо-кваліфікаційного рівня. (За змістом Положення про професійне навчання кадрів на виробництві, затвердженого наказом Мінпраці та МОН від 26.03.01 № 127/151 і зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 06.04.01 за № 315/5506).

на державну службу лише осіб з ОКР магістра. Причому магістри, освіта яких не має професійного спрямування на державну службу (МПНО), незалежно від попереднього стажу роботи приймаються на державну службу виключно з кадрового резерву. Порядок проходження професійного навчання МДУ та МДС залишається таким самим, як на попередніх етапах.

Фахівці з ОКР спеціаліста, незалежно від стажу, на державну службу не приймаються. Після перепідготовки вони отримують другу вищу освіту за напрямом "Державне управління" та кваліфікацію МДУ або МДС, і питання працевлаштування та професійного навчання на державній службі вирішуються відповідно до їхнього нового статусу.

Основна частина МПНО, незалежно від наявності та терміну попереднього стажу роботи, проходить *спеціалізацію* у перший рік служби, а у наступні - навчання на ПДС та КТС.

Для деякої частини МПНО зі стажем роботи за здобутим фахом понад 3 роки зберігається *підвищення кваліфікації за ПППК* у перший рік перебування на посаді державного службовця. У другий і наступні роки - навчання на ПДС та КТС. З наближенням до четвертого етапу чисельність цієї частини даної групи осіб зменшується.

**Друга фаза** розвитку системи професійного навчання передбачає завершення переходу на формування корпусу державних службовців виключно завдяки магістрам, які мають спеціальну фахову освіту у галузі державного управління.

Важливою особливістю цієї фази є те, що продуктивність підсистеми підготовки кадрів державних службовців є більш-менш сталою. Підсистема забезпечує лише покриття певної кількісної потреби, яка є наслідком природних, таких, що статистично фіксуються, процесів вибуття з державної служби (за віком, через смертність, плінність з різних причин), а також генерує деякий надлишок кандидатів на державну службу, необхідний для створення конкуренції серед претендентів.

На четвертому етапі розвитку системи професійного навчання поповнення кадрового корпусу державних службовців відбувається виключно завдяки кадровому резерву. Система державної служби комплектується лише кадрами, які мають освітньо-кваліфікаційний рівень магістра спеціальностей "Державне управління" та "Державна служба". Усі МПНО незалежно від стажу попередньої роботи на першому році служби проходять спеціалізацію і набувають професійної орієнтації. У другий і наступні роки вони підвищують свою кваліфікацію на постійно діючих та короткотермінових семінарах. Навчання за ПППК зберігається лише для МДУ і МДС, які мають перерву понад 3 роки з моменту випуску з магістратури до прийому на державну службу.

Кінець цього етапу передбачає такий стан, коли на державній службі працюватимуть лише магістри зі спеціальною освітою з державного управління і державної служби, тобто поставлену мету буде досягнуто. Поповнення рядів державних службовців відбуватиметься лише випускниками магістратур за напрямом "Державне управління" та спеціальностями, професійно орієнтованими на державну службу. Необхідний для цього відрізок часу можна визначити, виходячи з моменту, коли останній державний службовець, який не має спеціальної магістерської підготовки (їхній прийом на державну службу завершується з початком третього етапу), піде на пенсію за віком.

Для полегшення сприйняття вищенаведені викладки подано у вигляді матриці стратегічного плану, яка ілюструє проходження навчання суб'єктами у певний рік (перший, другий, третій і наступні) після набуття ними свого статусу за етапами наближення до стратегічної мети.

**Матриця стратегічного плану професійного навчання державних службовців**

Фаза /етап	Суб'єкт	Види навчання					Примітка
		Перепідготовка	Підвищення кваліфікації				
			Спеціалізація	ПППК	ПДС	КТС	
1/1	МДУ, МДС(0...1)				2,3...	2,3...	
	МДУ, МДС(1...3)				1,2,3...	1,2,3...	
	МДУ, МДС(3...)			1	2,3...	2,3...	
	МПНО (3...)			1	2,3...	2,3...	
	МПНО (0...3)			1	2,3...	2,3...	
	СПНО (3...)			1	2,3...	2,3...	
	СПНО (0...3)			1	2,3...	2,3...	
	ДДС			1	2,3...	2,3...	
	Р			2			
1/2	МДУ, МДС(0...1)				2,3...	2,3...	
	МДУ, МДС(1...3)				1,2,3...	1,2,3...	
	МДУ, МДС(3...)			1	2,3...	2,3...	
	МПНО (3...)			1	2,3...	2,3...	
	МПНО (0...3)		1		2,3...	2,3...	Виключно через інститут кадрового резерву
	-«-			1	2,3...	2,3...	
	СПНО (3...)			1	2,3...	2,3...	
	СПНО (0...3)	1,2					
ДДС			1	2,3...	2,3...		
1/3	МДУ, МДС(0...1)				2,3...	2,3...	
	МДУ, МДС(1...3)				1,2,3...	1,2,3...	
	МДУ, МДС(3...)			1	2,3...	2,3...	

ВІСНИК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ  
*Проблеми, досвід, аналіз, перспективи*

Фаза /етап	Суб'єкт	Види навчання				Примітка	
		Перепід- готовка	Підвищення кваліфікації				
			Спеціалі- зація	ПППК	ПДС		КТС
	МПНО (3...)		1		2,3...	2,3...	Виключно через інститут кадрового резерву
	«			1	2,3...	2,3...	
	МПНО (0...3)		1		2,3...	2,3...	
	СПНО (3...)	1,2					
	СПНО (0...3)	1,2					
2/4	МДУ, МДС(0...1)				2,3...	2,3...	Виключно через інститут кадрового резерву
	МДУ, МДС(1...3)				1,2,3...	1,2,3...	
	МДУ, МДС(3...)			1	2,3...	2,3...	
	МПНО (3...)		1		2,3...	2,3...	
	МПНО (0...3)		1		2,3...	2,3...	
	СПНО (3...)	1,2					
	СПНО (0...3)	1,2					

Умовні позначення:

МДУ, МДС(0... 1) - магістри спеціальностей "Державне управління" та "Державна служба", у яких між закінченням магістратури і моментом прийому на державну службу минає не більше 1 року.

МДУ, МДС(1... 3) – те саме, від 1 до 3 років.

МДУ, МДС(3...) – те саме, понад 3 роки.

МПНО (3...) – магістри спеціальностей, професійно не орієнтованих на державну службу, зі стажем виробничої діяльності за своїм фахом понад 3 роки на момент прийому на державну службу.

МПНО (0... 3) – те саме, до 3 років.

СПНО (3...) – фахівці з ОКР спеціаліста, які мають стаж виробничої діяльності за своїм фахом понад 3 роки на момент розгляду питання про прийом на державну службу.

СПНО (0...3) – те саме, до 3 років.

ДДС – діючі державні службовці не з МДУ або МДС, які ані за час перебування в кадровому резерві, ані під час державної служби не проходили підвищення кваліфікації за професійними програмами.

**Висновки.** Автори цілком усвідомлюють, що запропонована концепція стратегічного планування професійного навчання є динамічною моделлю, ідеальною в тому розумінні, що вона базується на сьогоdnішніх уявленнях, існуючих нині формах та доступному арсеналі засобів досягнення мети, а тому імовірність її реалізації у тому вигляді, як це передбачено матрицею стратегічного планування, залежить від сукупності реальних обставин: урахування зовнішнього середовища, наявних ресурсів, досягнення рівня внутрішньої координації (повноважень), створення умов динамічного удосконалення стратегії і засобів її організаційної реалізації. Вочевидь, що згодом реальні обставини життя призведуть до відхилень від моделі, передбачити які зараз складно, проте це не означає марність спроби стратегічного планування. Це лише свідчить, що з плином часу слід переглядати концепцію та вносити до неї корективи, адекватні змінам як у самій системі, так і у її середовищі. Єдине, що наразі видається незмінним, - це кінцева мета, яка базується на об'єктивній потребі й не залежатиме в доступному для огляду майбутньому від рівня соціально-економічного розвитку та політичного режиму. Вона не повинна зазнати суттєвих трансформацій, допоки інноваційний шлях розвитку суспільства лишатиметься актуальним, а постулат, що державний службовець - це професія, є об'єктивною реальністю.

1. В. Рач. Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців на шляху інтеграції України до Європейського союзу // Вісник державної служби України. - 2003. - № 1. - С.76 - 80.