

Igor ЯРЕМЧУК

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Розглянуто систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні. Проаналізовано стан її фінансового забезпечення. Виявлено тенденції та проблеми, які виникають у процесі фінансового забезпечення підготовки державних службовців.

The system of preparation, retraining and in-plant training of civil servants in Ukraine is considered. The state of its financial providing is analysed. Tendencies and problems which arise up in a process of financial providing of preparation of civil servants are exposed.

Успіх соціально-економічних і політичних перетворень в Україні та реалізація функцій демократичної, правової, соціальної держави залежать від ефективної роботи апарату державного управління. Формування громадянського суспільства та перехід до ринкової економіки зумовлюють особливі вимоги до рівня компетентності, організованості, активності, цілеспрямованості, професіоналізму державних службовців, вимагають нової організації та принципів управління.

Сьогодні в Україні з 300 тисяч державних службовців лише близько 5–6 тис. осіб є дипломованими фахівцями-управлінцями. Саме тому комплектування органів державної влади кваліфікованими спеціалістами набуло першочергового значення. Впродовж усіх років незалежності не вдалося сформувати дієздатне ядро управлінської еліти, висококваліфікованих менеджерів. Наявна система підготовки та перепідготовки кадрів, особливо державної служби, ще далека від вимог сьогодення. Як наслідок, кадровий потенціал ринкових перетворень залишається вкрай обмеженим.

Управлінська еліта не може формуватися стихійно, самопливом. Держава повинна всіляко сприяти її формуванню. Тому одним із пріоритетних напрямків адміністративної реформи в Україні є створення нової системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Відповідно до першочергового завдання – створення чіткої, цілеспрямованої системи формування складу державних службовців усіх рівнів – необхідним є проведення таких заходів:

- забезпечення випереджуючого характеру змісту навчання з урахуванням перспектив розвитку держави, вдосконалення завдань і функцій її органів;
- запровадження цільової спрямованості навчання на основі дотримання державних освітніх стандартів, гнучкості застосування усіх видів, форм і методів навчання, досягнення інтенсифікації та оптимізації навчального процесу;
- удосконалення підготовки і підвищення кваліфікації кадрового резерву та новопризначених державних службовців;
- розширення підготовки та перепідготовки держслужбовців за спеціальністю “Державна служба” та за спеціалізаціями з економіки, права, а також соціальної, гуманітарної й кадрової політики;
- оптимізація мережі навчальних закладів різних форм власності, які здійснюють підготовку спеціалістів для державної служби;
- запровадження дистанційного навчання, що дасть можливість розширити коло державних службовців, які професійно підвищують кваліфікацію без відриву від роботи;

– забезпечення єдиного навчально-методичного управління та координація практичної діяльності всіх структурних елементів системи [1, 16].

Проблеми фінансового забезпечення підготовки кадрів стали предметом дискусій науковців, політичних і громадських діячів. Фінансове забезпечення освітньої сфери та підготовки державних службовців зокрема досліджували українські економісти: В. Авер'янов, В. Андрієнко, Й. Бескид, Т. Боголіб, Є. Бойко, О. Василик, С. Дубенко, В. Журавський, І. Каленюк, В. Малиновський, Ю. Лисенко, О. Навроцький, В. Новіков, К. Павлюк, В. Федосов, М. Яструбський, С. Юрій та ін.

Наукові здобутки згаданих учених є значним внеском у теорію, методологію й організацію фінансового забезпечення підготовки кадрів. Однак питання комплексного системного управління фінансовим забезпеченням підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців розроблені ще недостатньо. Саме це зумовило актуальність теми статті, її теоретичну і практичну значимість.

Метою статті є з'ясування сучасного стану фінансового забезпечення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, виявлення проблем, пов'язаних з процесом фінансового забезпечення, та пропонування шляхів їх вирішення.

В Україні створена і поступово вдосконалюється система професійного навчання державних службовців та, в основному, сформовано правове поле, яким регулюються питання обов'язкового підвищення держслужбовцями професійної кваліфікації.

Система професійного навчання держслужбовців нерозривно пов'язана з удосконаленням інституту державної служби і є складовою її кадрового забезпечення, тому розвиток останньої й навчання кадрів є органічно взаємопов'язаними процесами. Адже потреби державотворення, процеси професіоналізації державного управління викликали визнання професійного навчання

як обов'язкової невід'ємної складової професійної діяльності державних службовців та осіб з кадрового резерву й роботи з персоналом. Результати навчання є однією з найважливіших умов прийому на державну службу та просування по ній. Відповідно, створення системи безперервного професійного навчання держслужбовців стало актуальною потребою та важливим фактором зміцнення державності та становлення якісно нових ринкових відносин в Україні.

Для ефективного функціонування формується державна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів. Її складовими є:

- 1) освітньо-професійні та професійні програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- 2) акредитовані навчальні заклади, інститути, центри, які реалізують дані програми;
- 3) органи, що здійснюють управління системою професійного розвитку [2, 49].

Професійне навчання складається з таких етапів: визначення потреб; формування бюджету навчання; визначення завдань навчання; визначення змісту програми; вибір методів навчання; процес навчання; вироблення професійних навичок і знань; оцінка ефективності навчання [3, 20].

В Україні запроваджено нову освітню галузь "Державне управління" і, зокрема, освітньо-професійну програму підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба". За основу системи підготовки кадрів державних службовців в нашій державі вибрана європейська модель, де підготовка здебільшого ведеться в спеціалізованих навчальних закладах: інститутах, академіях, школах, котрі за статусом часто стоять вище від звичайних закладів вищої освіти, зокрема університетів (на відміну від північноамериканської моделі). До таких навчальних закладів із підготовки управлінської еліти належать: Національна школа адміністрації (ENA) у Франції, Федеральна академія державного управління у Німеччині, Коледж державної служби у Великобританії, Фінський інститут державного

управління, Національна школа державного управління в Польщі, Академія державної служби при Президентів Російської Федерації, Вища школа державного управління в Угорщині, Інститут державного управління в Словаччині.

У 1992 р. розпочав діяльність Інститут державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, який вперше у нашій державі започаткував підготовку професійних державних службовців за магістерською програмою. На його базі 30 травня 1995 р. утворена Українська академія державного управління при Президентів України – головний вищий навчальний заклад у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні. Провідна роль Академії полягає в тому, що вона виступила ініціатором і практично запровадила академічну й наукову галузь – “державне управління”, чого в нашій державі раніше не було. У вересні 2001 р. з метою забезпечення подальшого розвитку загальнонаціональної системи формування нової генерації фахівців у сфері державного управління Указом Президента України Дніпропетровський, Львівський, Одеський та Харківський філіали Академії реорганізовано у регіональні інститути державного управління УАДУ.

Метою єдиної загальнонаціональної системи є забезпечення високого професіоналізму службовців, здатних найефективніше забезпечувати вирішення нагальних завдань і виконання функцій держави. Одночасно ця система має дозволити кожному державному службовцю реалізувати право на збагачення своїх знань і професійних навичок та вмінь, реалізацію своїх інтересів, кар’єри, розвитку особистості.

При цьому, насамперед, необхідно з’ясувати, що вкладається в поняття єдиної загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, якими мають бути її цілі, принципи, структура, суб’єкти й об’єкти освітнього процесу, принципи та зміст навчання.

Згідно з Програмою кадрового забезпечення державної служби, нормативними документами Кабінету Міністрів України, система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців базується на освітньо-професійних програмах підготовки та перепідготовки, а також професійних програмах підвищення кваліфікації державних службовців як першої складової системи. Вони мають забезпечувати навчання персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування, відповідно до державних стандартів, що базуються на вимогах нового покоління професійно-кваліфікаційних характеристик посад службовців.

Другою складовою системи є вищі заклади освіти, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, центри підвищення кваліфікації державних службовців та керівників державних підприємств, установ і організацій як навчальні заклади цієї системи та галузеві інститути підвищення кваліфікації. Фінансування освітньої діяльності зазначених закладів у сфері навчання державних службовців здійснюється з державного та місцевих бюджетів.

На сьогодні в Україні створено мережу навчальних закладів, які здійснюють професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що охоплює:

- Національну академію державного управління при Президентів України; її 4 регіональних інститути у містах Дніпропетровськ, Львів, Одеса та Харків;
- 15 вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю “Державна служба” в освітній галузі “Державне управління” для роботи на посадах V–VII категорій (показники розподілу підготовки магістрів за спеціалізаціями у вищих навчальних закладах у 2007–2008 рр. наведено у табл. 1);
- 23 центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самовряду-

Таблиця 1

Показники розподілу підготовки магістрів за спеціалізаціями
у вищих навчальних закладах у 2007–2008 рр. [4]

№ з/п	Назва вищого навчального закладу	Спеціалізація	2007 рік		2008 рік	
			ден-на	за-очна	ден-на	за-очна
1	Дніпропетровський національний університет ім. Олеса Гончара (ДНУ)	Соціальна сфера	–	15		15
		Економіка	–	15		20
		Правове забезпечення	–	15		15
		Кадровий менеджмент	–	15		15
		Територіальне управління та місцеве самоврядування	8	15	10	15
2	Донецький державний університет управління (ДонДУУ)	Адміністративний менеджмент	5	–	11	–
3	Донецький національний технічний університет (ДонНТУ)	Економіка	10	40	10	35
		Адміністративний менеджмент	10	60	10	55
4	Класичний приватний університет (м. Запоріжжя) (КПУ)	Соціальна сфера	–	42	–	60
5	Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу (ІФНТУНГ)	Адміністративний менеджмент	11	40	12	40
		Економіка	8	20	8	20
		Кадровий менеджмент	–	–	6	17
6	Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана (КНЕУ)	Економіка	–	20	–	22
		Адміністративний менеджмент	–	35	–	35
7	Миколаївський державний гуманітарний університет ім. Петра Могили (від 10.12.08 Чорноморський державний університет ім. Петра Могили) (МДГУ)	Адміністративний менеджмент	10	12	8	12
		Економіка	5	22	5	18
		Правове забезпечення	7	16	5	10
		Світова та європейська інтеграція	7	10	7	10
8	Одеська національна юридична академія (ОНЮА)	Правове забезпечення	10	45	10	50
		Економічна безпека	10	–	5	–
9	Східноукраїнський національний університет ім. Володимира Даля (СНУ)	Економіка	11	45	12	45
		Адміністративний менеджмент	12	50	13	50
		Управління проектами	8	25	11	25
10	Тернопільський національний економічний університет (ТНЕУ)	Бюджет і фінанси	–	20	–	20
		Економіка	–	20	–	20
		Адміністративний менеджмент	9	38	10	40
		Світова та європейська інтеграція	8	25	9	20
		Кадровий менеджмент	–	15	–	10
11	Харківський національний економічний університет (ХНЕУ)	Економіка	–	60	–	60
		Адміністративний менеджмент	19	90	7	90
12	Хмельницький університет управління та права (ХУУП)	Територіальне управління і місцеве самоврядування	20	–	22	–
13	Черкаський національний університет ім. Богдана Хмельницького (ЧНУ БХ)	Територіальне управління і місцеве самоврядування	–	–	17	–
14	Чернівецький національний університет ім. Юрія Федьковича (ЧНУ ЮФ)	Світова та європейська інтеграція	6	25	11	24
15	Чернігівський державний технологічний університет (ЧДТУ)	Адміністративний менеджмент	6	50	7	57
Всього			200	900	226	925
			1100		1151	

вання, державних підприємств, установ та організацій;

– 58 галузевих навчальних закладів післядипломної освіти.

Третьою складовою є органи державної влади, що здійснюють управління системою навчання державних службовців.

Слід чітко уявляти цільову спрямованість, зміст та характерні риси єдиної загальнодержавної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Це – єдина загальнонаціональна система освітньої діяльності з єдиною (у певних структурах) мережею навчальних закладів, визначених у встановленому порядку, з власною системою управління.

Становленню і функціонуванню системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування сприяло прийняття Указів Президента України від 30 травня 1995 р. №398/95 “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців” та від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 “Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій”. Реалізація заходів, спрямованих на виконання зазначених указів, дозволила комплексно унормувати питання створення та дії системи професійного навчання державних службовців, визначити концептуальні та практичні засади організації його змісту, форм і термінів, а також фінансового, кадрового і матеріально-технічного забезпечення, окреслити відповідну мережу навчальних закладів та забезпечити комплексне вирішення завдань професійної підготовки висококваліфікованих фахівців.

Одне з провідних місць у забезпеченні компетентності та професіоналізму кадрів державного управління посідає підвищення їх кваліфікації. З метою поліпшення роботи з персоналом Голодержслужбою на виконан-

ня Указів Президента України розроблена Програма кадрового забезпечення державної служби. Вона спрямована на створення такої системи роботи, яка дасть змогу вести активну діяльність щодо забезпечення центральних і місцевих органів виконавчої влади фахівцями, які досконало володіють сучасними методами управління, вміють глибоко аналізувати політичні й економічні процеси, здатні працювати в умовах ринкової економіки, конкурентного міжнародного середовища, забезпечувати довготривалий та ефективний економічний і соціальний розвиток України.

Відповідно до статті 29 Закону “Про державну службу”, державним службовцям створюються умови для постійного підвищення кваліфікації шляхом навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п’ять років, що є однією з підстав для просування по службі [5].

Основними ланками системи підвищення кваліфікації державних службовців в Україні є:

1. Інститут підвищення кваліфікації кадрів Української Академії державного управління при Президентові України.

2. Регіональні інститути державного управління Академії та галузеві заклади післядипломної освіти.

3. Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій, що функціонують при Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях.

Враховуючи постійну увагу Голодержслужби України до роботи з питання розширення мережі вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку магістрів галузі знань “Державне управління”, за період з 1996 по 2008 рр. підготовлено 19261 магістрів, з них 39% – випускники за спеціальністю “Державна служба”, 61% – за спеціальністю “Державне управління”.

Обсяги бюджетних призначень на підготовку магістрів галузі знань “Державне управління” за період з 2004 по 2009 рр. зріс майже у 13 разів та становить на даний момент 33370 тис. грн. (див. рис. 1). Пов’язано це, перш за все, з виникненням нових спеціалізацій підготовки магістрів та магістратур державної служби у більшій кількості вищих навчальних закладів.

Варто зазначити, що знизилась обсяги бюджетних призначень на підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у Національній академії управління при Президентів України. Якщо в 2007 р. вони становили 1466,5 тис. грн., то у 2008 р. – 3400 тис. грн., а у 2009 р. знизилась до 2630 тис. грн. (див. рис. 2).

Постійно зростають витрати на підготовку одного середньоприведеного слухача магістратур галузі знань “Державне управління”. Так, за період 2004–2009 рр. у вищих навчальних закладах, що здійснюють підготовку магістрів з державного управління, витрати на одного слухача зросли з 7420,6 грн. до 36720,5 грн. У той самий час на під-

готовку одного слухача Національної академії державного управління при Президентів України вони знизилась з 54041,3 грн. у 2007 р. до 34709,3 грн. у 2009 р. Тим самим майже зрівнявшись з середніми витратами по країні загалом (див. рис. 3).

Таким чином, можна стверджувати, що в Україні створено систему роботи з кадрами державної служби. Уже є певний досвід організації такого навчання, створюється відповідна матеріальна база. Наша країна має також досвід взаємодії з міжнародними організаціями в галузі розвитку й реформування державного управління, кадрового забезпечення державної служби, підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Сучасні потреби державотворення, процеси професіоналізації державного управління викликають необхідність вирішення низки проблем, серед яких можна виокремити наступні:

- визнання професійного навчання як обов’язкової невід’ємної складової професійної діяльності державних службовців та осіб з кадрового резерву й роботи з персо-

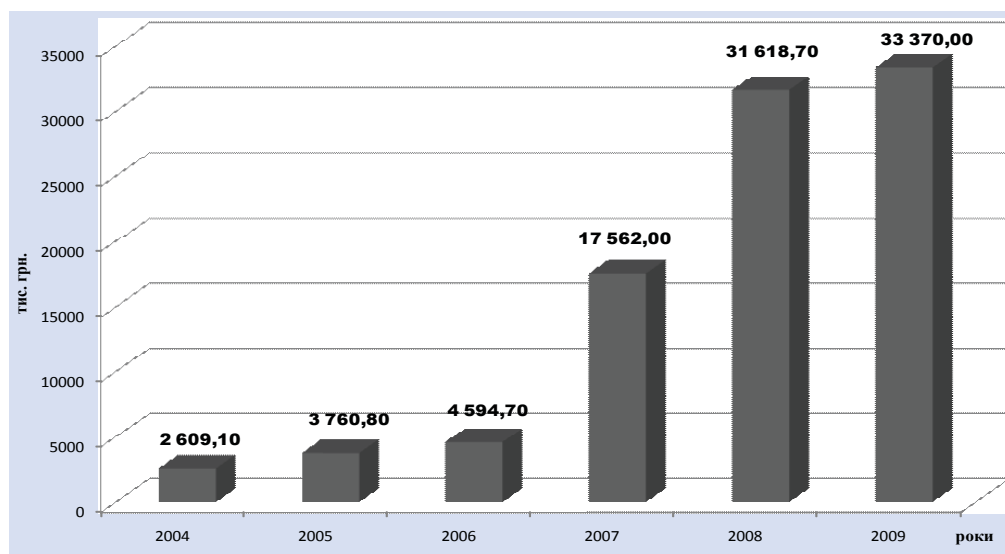


Рис. 1. Обсяги бюджетних призначень Голодержслужби України на підготовку магістрів галузі знань “Державне управління” у 2004–2009 рр.

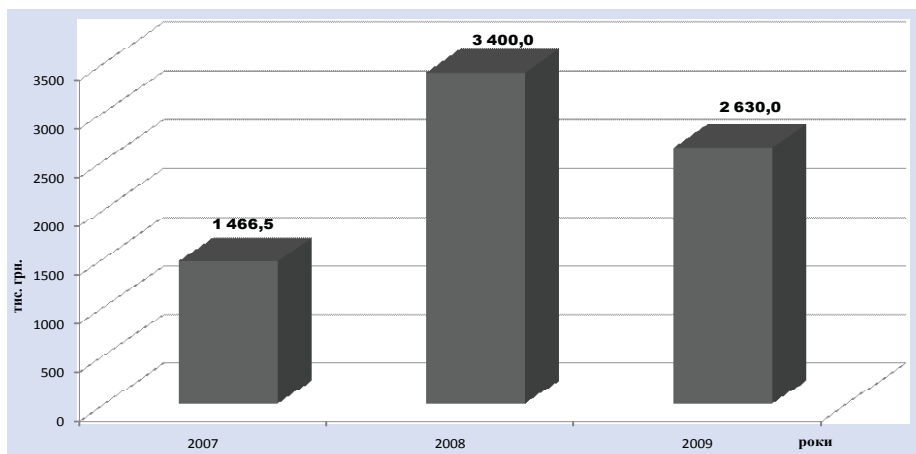


Рис. 2. Обсяги бюджетних призначень за КПКВ 6121020 на підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у Національній академії державного управління при Президентові України в 2007–2009 рр.

налом та розвиток гарантованих державою умов для такого навчання;

- формування змісту професійного навчання та організації навчального процесу, відповідно до потреб економічного й соціального розвитку держави на основі впровадження сучасних наукових

досліджень і широкого використання вітчизняного та іноземного досвіду у сфері державного управління та державної служби;

- удосконалення мережі навчальних закладів професійної підготовки персоналу державної служби на конкурсній основі та їх

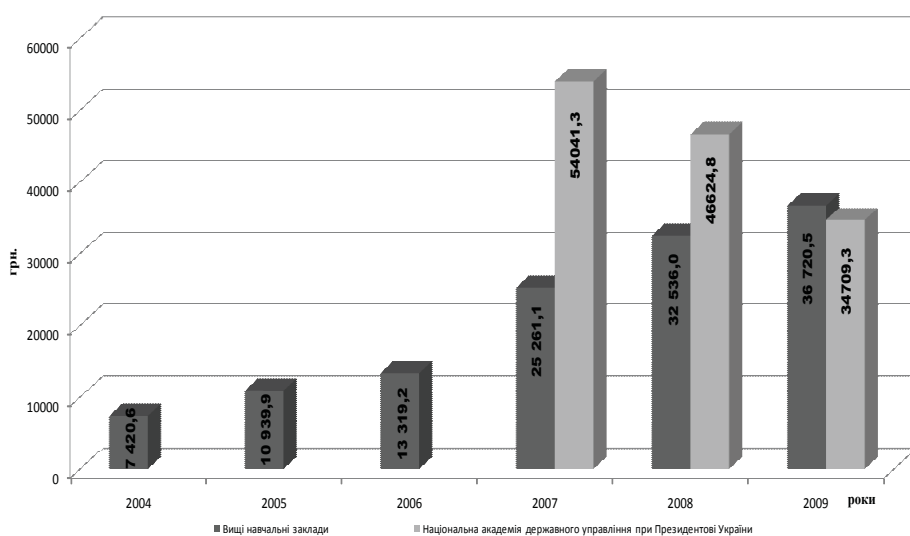


Рис. 3. Витрати на підготовку одного середньоприведеного слухача магістратур галузі знань “Державне управління” у 2004–2009 рр.

функціонування переважно на засадах державного замовлення;

– розширення професійної підготовки фахівців за іншими освітніми й науковими галузями та спеціальностями, відповідно до потреб професіоналізації персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– залучення науково-педагогічного та наукового потенціалу вищої школи, академічної та галузевої науки до підготовки фахівців та науковців для професійної діяльності у сфері державного управління;

– запровадження відбору талановитої молоді для навчання, професійного спрямування до роботи в органах державної влади;

– забезпечення єдності й дієвості управління та регулювання діяльності всіх елементів системи навчання державно-управлінських кадрів [6].

З метою удосконалення професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування Головдержслужбою України розробляються відповідні нормативно-правові акти.

Зокрема у 2008 р. підготовлено проект постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про порядок навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів за спеціальністю “Державна служба” галузі знань “Державне управління”, яким передбачено:

– цільову підготовку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за денною, заочною, вечірньою, заочно-дистанційною формами навчання;

– укладення тристоронньої угоди між органом державної влади чи місцевого самоврядування, вищим навчальним закладом та слухачем у разі зарахування на навчання за державним замовленням;

– умови переведення слухачів з однієї спеціальності чи форми навчання на іншу або з одного вищого закладу освіти до іншого;

– введення посади координатора магістратури державної служби;

– умови відшкодування вартості навчання;

– форму заключного акту про виконання Державного контракту.

З метою розв’язання проблемних питань професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Головдержслужбою України проведено роботу щодо:

– розробки Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008–2011 рр., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 974;

– внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 14.04.2004 р. № 468 “Про затвердження положень про прийом, стажування слухачів та працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президенті України, а також переліку органів, де проводиться стажування слухачів Академії”;

– опрацювання зацікавленими міністерствами та центральними органами виконавчої влади проекту постанови КМУ “Про затвердження Положення про Порядок навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів за спеціальністю “Державна служба” галузі знань “Державне управління”;

– внесення змін до пунктів 8 і 10 Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.02.1997 р. № 167;

– підготовки наказу Головдержслужби України від 03.10.2008 р. № 269 “Про затвердження Положення про здійснення моніторингу працевлаштування магістрів галузі знань “Державне управління”.

Література

1. *Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України // Урядовий кур’єр. – 2000. – 19 квіт. – С. 14–16.*
2. *Пецкар М. О. Управління персоналом в органах місцевого самоврядування // Довідник для*

депутатів та голів рад. – Ужгород: УжДУ, 1996. – С. 26–64.

3. Лендъел М. О. Сучасні методики управління персоналом: Теоретичні та практичні аспекти. – Ужгород, 1998. – 50 с.

4. Звіт про підсумки діяльності у 2008 році: Інформаційне видання Головного управління державної служби України / Під заг. ред Т. Мотренка. – К.: ТОВ "Максимус", 2009. – 128 с.

5. Закон України "Про державну службу" № 3723-ХІІ від 16 грудня 1993 р. зі змінами та доповненнями. Доступний з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=3723-12>.

6. Про Комплексну програму підготовки державних службовців: Указ Президента України // Урядовий кур'єр: Орієнтир. – 2000. – 6 груд. – С. 6.