

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ФУРКО СВІТЛАНА ГЕННАДІЇВНА

**ПРОФЕСІЙНА ОСВІТА КАДРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ:
ЗАРУБІЖНИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД**

Спеціальність: 074 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми визначається тим, що Україна знаходиться на порозі рішучих змін щодо Європейського вектора розвитку. Це вимагає серйозного реформування публічного управління. А тому суспільство і держава потребують підготовки нової генерації кадрів публічної служби та підвищення рівня кваліфікації уже працюючих.

Сьогодні можна констатувати, що існуючий рівень вітчизняної професійної освіти кадрів публічної служби не відповідає сучасним українським реаліям. Основними причинами цього є недосконалість нормативно-правової бази у цій сфері, розрізненість джерел фінансування професійної освіти, відсутність чітко налагоджених зв'язків між її складниками, відсутність бажання та мотивації для отримання якісної професійної освіти, застарілість форм і методів навчання, а також самих навчальних програм тощо. При цьому все більшого поширення набуває інформатизація та комп'ютеризація процесів навчання, зростає конкуренція на міжнародному ринку освітніх послуг, у західних країнах бурхливо розвивається дистанційна освіта, активізується міжнародні зв'язки та співробітництво в галузі освіти. Все це спонукає Україну звернутися до зарубіжного досвіду організації публічної служби, особливо у контексті дослідження ефективних форм і методів професійного навчання публічних службовців, вироблених та апробованих в інших країнах із розвинутою ринковою економікою, завдяки доведеної часом ефективності їх досвіду в цій сфері.

Враховуючи зазначене, дослідження даного питання є актуальним. Це дасть можливість всебічно вивчити зарубіжний досвід надання професійної освіти кадрам публічної служби та розробити сучасні напрями удосконалення професійної освіти кадрів публічної служби в умовах сучасного реформування системи публічного управління.

Питання професійної освіти кадрів публічної служби є об'єктом

наукових досліджень багатьох вчених. Теоретично-правові основи підготовки кадрів публічної служби досліджували В. Авер'янов, Є. Бородін, В. Васильєв, Т. Кагановська, С. Ківалов, Н. Ларіна, В. Луговий, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, К. Серченко, С. Серьогін, І. Сурай, та ін. Дослідженню різних аспектів зарубіжного досвіду у сфері професійного навчання кадрів публічної служби присвячували свої праці українські, так і зарубіжні науковці, а саме: Н. Богданова, Н. Голобор, О. Заїка, О. Ілишев, Л. Корнута, Л. Корсунська, Л. Курносенко, А. Мельник, С. Озірська, Г. Опанасюк, О. Слюсаренко, О. Стрельченко, А. Турчинов, А. Чаркіна, О. Черчатий, Ю. Яшина. Питання модернізації системи професійного навчання персоналу публічної служби детально аналізується у роботах Н. Гончарука, Г. Загорської, І. Мельника, В. Мельниковича, Т. Мотренка, В. Чмиги, В. Шайдерова та інших. Розробкою теоретичного обґрунтування та практичного використання інноваційно-інформаційних технологій в системі професійного навчання кадрів публічної служби займалися А. Журавльов, Т. Крушельницька, Г. Леліков, О. Маковоз, Т. Передерій, Л. Прудіус, Л. Птащенко, С. Соколик, С. Чукут. Водночас, незважаючи на значний інтерес, приділений науковцями вивченню зарубіжного та українського досвіду професійної освіти кадрів публічної служби, питання управління системою професійного навчання публічних службовців у зарубіжних країнах та адаптація такого досвіду в Україні були розглянуті фрагментарно. При цьому напрями удосконалення професійної освіти кадрів публічної служби в умовах сучасного реформування системи публічного управління залишаються малодослідженими.

Мета і завдання дослідження. Метою даної роботи є характеристика професійної освіти кадрів публічної служби в Україні та зарубіжних країнах.

Зазначена вище мета досягається постановкою таких завдань:

- окреслити теоретичні і правові основи підготовки кадрів публічної служби;
- обґрунтувати професіоналізацію кадрів публічної служби як один

із пріоритетів здійснення ефективної державної кадрової політики;

- узагальнити європейський досвід освітньо-фахової підготовки управлінських кадрів та визначити можливості його застосування в Україні;
- розглянути підготовку та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби в США та Канаді;
- охарактеризувати азіатську систему надання професійної освіти кадрам публічної служби;
- визначити напрями удосконалення професійної освіти кадрів публічної служби в умовах сучасного реформування системи публічного управління.

Об'єктом дослідження є інститут публічної служби.

Предметом дослідження є зарубіжний та український досвід професійної освіти кадрів публічної служби.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети в роботі було застосовано комплекс методів наукового дослідження. За допомогою проблемно-пошукового методу визначено проблему, підібрано й узагальнено наукову літературу з теми дослідження. Формально-логічний метод використовувався при визначенні основних понять дослідження. Історично-правовий і порівняльно-правовий методи дали можливість окреслити теоретичні і правові основи підготовки кадрів публічної служби. На основі структурно-функціонального методу охарактеризовано систему професійної освіти кадрів публічної служби в Україні та іноземних державах. За допомогою системно-аналітичного методу і методу прогнозування визначити напрями удосконалення професійної освіти кадрів публічної служби в умовах сучасного реформування системи публічного управління. На основі логічного і діалектичного методів зроблено висновки проведеного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що в роботі:

- конкретизовано сучасні проблеми функціонування вітчизняної

професійної освіти кадрів публічної служби, які перешкоджають формуванню висококваліфікованого кадрового складу органів публічної влади;

- обґрунтовано необхідність модернізації професійного навчання кадрів публічної служби в Україні;

- визначено способи удосконалення вітчизняної системи професійного навчання кадрів публічної служби у контексті використання інноваційно-інформаційних технологій.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що на основі аналізу нормативно-правової бази, здобутків вітчизняної політико-управлінської думки і узагальнення зарубіжного досвіду надання професійної освіти кадрам публічної служби, в роботі запропоновано напрями удосконалення професійної освіти кадрів публічної служби в умовах сучасного реформування системи публічного управління, застосування яких сприятиме формуванню висококваліфікованого кадрового складу публічної служби, наближеного до показників високорозвинених країн світу.

Безпосередньо окремі результати дослідження використанні в роботі Ленінського районного суду м. Миколаєва при проходженні працівниками цього державного органу курсів підвищення кваліфікації (довідка про впровадження № 144 від 31.01.2019 р.).

Структура магістерської роботи обумовлена метою, завданнями і логікою дослідження і складається із вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 117 сторінок, основного тексту – 101 сторінка. Список використаних джерел налічує 96 найменувань. Робота містить 3 рисунки та 1 додаток.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність і рівень розробленості обраної теми; визначено мету й основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення одержаних результатів магістерської роботи; зазначено структуру та обсяги роботи.

У **першому розділі** «*Теоретичні і правові основи підготовки кадрів публічної служби*» окреслено теоретичні і правові основи підготовки кадрів публічної служби.

Підрозділ 1.1. «Нормативно-правове регулювання отримання професійної освіти кадрами публічної служби» присвячений аналізу нормативно-правового регулювання отримання професійної освіти кадрами публічної служби. Визначено, що основу правового регулювання у сфері професійної освіти кадрів публічної служби закладено численними нормативно-правовими актами, які ґрунтуються на Конституції України та відграють важливу роль у становленні та розвитку системи професійного навчання та компетентності кадрів публічної служби. Зроблено висновок, що отримання професійної освіти кадрами публічної служби здійснюється на основі та в межах Конституції України, регулюється рядом законів України та підзаконних актів, затверджених Президентом України, урядом, відповідними профільними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, котрі відграють важливу роль у функціонуванні системи професійного навчання кадрів публічної служби.

У *підрозділ 1.2. «Система професійного навчання кадрів публічної служби в незалежній Україні»* окреслено вітчизняну систему професійного навчання кадрів публічної служби та визначено її мету. Узагальнено, що система професійного навчання кадрів публічної служби передбачає три функціональні складові: 1) підготовка кадрів публічної служби; 2) перепідготовка кадрів публічної служби; 3) підвищення кваліфікації кадрів

публічної служби. З'ясовано, що до системи навчання кадрів публічної служби належать національні, регіональні та галузеві заклади (центри) підвищення кваліфікації, а також функціонують магістратури державної служби. Зроблено висновок, що загальнонаціональна система професійного навчання кадрів публічної служби має свою цільову спрямованість, зміст та характерні риси і виступає як єдина система освітньої діяльності з єдиними вимогами щодо формування змісту навчання, з мережею навчальних закладів, визначених у встановленому порядку, та зі своєю системою управління.

У підрозділі 1.3. «Принципи професійної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби» перераховані принципи професійної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби. Це принципи: системності; єдності; загальності; диференційованості; обов'язковості та безперервності навчання; випереджувального характеру навчання; встановлення взаємних прав, обов'язків та відповідальності; встановлення правових наслідків; забезпечення високої якості та ефективності навчання; державного управління і координації діяльності усіх елементів системи підвищення кваліфікації державних службовців; врахування вітчизняного та зарубіжного досвіду підвищення кваліфікації державних службовців. Вказано, що цей перелік не є вичерпним і може зазнати деталізації й конкретизації. Підсумовано, що в науці державного управління питанням принципів професійної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби приділено надзвичайно мало уваги.

У другому розділі «Характеристика професійної освіти кадрів публічної служби в Україні та іноземних державах» комплексно охарактеризовано професійну освіту кадрів публічної служби в Україні та іноземних державах.

У підрозділі 2.1. «Професіоналізація кадрів публічної служби як один із пріоритетів здійснення ефективної державної кадрової політики» обґрунтовано професіоналізацію кадрів публічної служби як один із

пріоритетів здійснення ефективної державної кадрової політики. У контексті публічної служби визначено, що професіоналізм – це передусім здатність публічного службовця, колективу публічних службовців визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед ними завдань у межах нормативно визначених повноважень. Підсумовано, що професіоналізація кадрів публічної служби являє собою цілісний безперервний процес становлення публічного службовця як висококваліфікованого фахівця, який починається з моменту вибору майбутньої професії та завершується, коли службовець припиняє активну трудову діяльність на публічній службі.

У підрозділі 2.2. «Європейський досвід освітньо-фахової підготовки управлінських кадрів та можливості його застосування в Україні» узагальнено європейський досвід освітньо-фахової підготовки управлінських кадрів та визначено можливості його застосування в Україні. З'ясовано, що перевагами європейської системи підготовки управлінських кадрів, які можуть бути адаптовані в Україні, є чітко вивірене балансування між теоретичними знаннями та практичними навичками, які отримує публічний службовець під час навчання; поглиблене пізнання та розуміння необхідності співпраці з інституціями європейської співдружності, високоякісний менеджмент людських ресурсів та орієнтація на екологічно чисті інновації. При цьому зазначено, що значним недоліком цієї системи є юридична спрямованість навчання та низький рівень мобільності.

У підрозділі 2.3. «Підготовка та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби в США та Канаді» розглянуто підготовку та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби в США та Канаді. Визначено, що специфічними рисами підготовки та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби в цих країнах є те, що швидко формуються кадри низького рівня у великій кількості та не менш швидко перепрофільовуються; заклади освіти взаємодіють з органами публічної влади, проте не керуються ними; існують програми розвитку кар'єри. Зроблено висновок, що ефективність

підготовки кадрів публічної служби в цих країнах прямо залежить від обов'язковості та безперервності процесу навчання та його безпосереднього зв'язку з кар'єрним зростанням.

У підрозділі 2.4. «Азіатська система надання професійної освіти кадрам публічної служби» охарактеризовано азіатську систему надання професійної освіти кадрам публічної служби. З'ясовано, що в країнах азіатської системи надання професійної освіти кадрам публічної служби існує поділ між фундаментальною професійною освітою в коледжах і вищих навчальних закладах і внутрішньо-фірмовою освітою, що дає змогу «довести» навчання випускників до необхідного організації, чи органу публічної влади рівня. Визначено, що цій системі характерна жорстка централізація та заідеологізованість, чітка ієрархічність в усіх питаннях, охопленість навчанням всіх публічних службовців, навіть вищого рівня. Зроблено висновок, що першочерговими завданнями азіатської системи надання професійної освіти кадрам публічної служби є забезпечення належного рівня кваліфікації службовця, що є обов'язковим для всіх фахівців, які прийняті на посаду, та адаптація службовців до змін, збереження і підвищення отриманої на посаді кваліфікації та надання необхідних знань для кваліфікованої роботи.

У третьому розділі «Напрями удосконалення професійної освіти кадрів публічної служби в умовах сучасного реформування системи публічного управління» визначено напрями удосконалення професійної освіти кадрів публічної служби в умовах сучасного реформування системи публічного управління.

У підрозділі 3.1. «Модернізація професійного навчання кадрів публічної служби» обґрунтовано необхідність модернізації професійного навчання кадрів публічної служби на сучасному етапі. Проаналізовано кадровий склад публічної служби України та рівень їх кваліфікації протягом десяти років (2007-2017 рр.). На основі наведених статистичних даних узагальнено, що значна кількість кадрів публічної служби (особливо працівників органів

місцевого самоврядування) досі не мають вищої освіти, а більшість випадків підвищення кваліфікації публічних службовців є чистою формальністю, а не якісним підвищенням рівня їх професіоналізму. Зроблено висновок, що вітчизняна система професійного навчання кадрів публічної служби нагально потребує модернізації в умовах сучасного реформування системи публічного управління в Україні та реалізації широкомасштабної реформи місцевого самоврядування. На основі цього запропоновано ряд відповідних заходів, використання яких удосконалив цю систему.

У підрозділі 3.2. «Удосконалення системи професійного навчання кадрів публічної служби у контексті використання інноваційно-інформаційних технологій» сформульовано способи удосконалення системи професійного навчання кадрів публічної служби із використанням інноваційно-інформаційних технологій. Визначено, що ефективне функціонування системи професійного навчання кадрів публічної служби в Україні та її модернізація неможливі без застосування інформаційно-комунікаційних технологій. Розглянуто нові форми навчання: інтерактивне, електронне, дистанційне та безперервне навчання. Підсумовано, що професійне навчання кадрів публічної служби з використанням інформаційних та інноваційних технологій, педагогічних нововведень забезпечить належний рівень інноваційного розвитку публічної служби України в цілому.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі розглядається вирішення важливого науково-практичного завдання, що полягає у комплексному дослідженні професійної освіти кадрів публічної служби України й інших зарубіжних країн та розробки напрямів її удосконалення. Отриманні результати в процесі

дослідження дають змогу сформулювати такі висновки і пропозиції, що мають теоретичне і практичне значення:

1. Надання професійної освіти кадрам публічної служби в Україні ґрунтується на конституційно-законодавчих засадах та концептуальних положеннях децентралізації публічної влади, здійснюється з урахуванням оновленого законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, вищу освіту. На разі у правовому регулюванні підготовки кадрів публічної служби є певні недоліки, які призводять до безсистемного напрацювання нормативно-правових актів, неузгодженості щодо їх розроблення і прийняття, розпорошеності у підходах до вирішення кадрових питань в органах публічної влади, що прямо впливає на якість публічної служби України. Тому з метою їх усунення необхідно вдосконалювати відповідну нормативну базу з урахуванням європейських вимог та стандартів до професійної освіти кадрів публічної служби.

Вітчизняна система професійного навчання кадрів публічної служби покликана забезпечувати органи публічної влади професіоналами високого рівня. Якісне досягнення цього надає цій системі визначеності, єдності, цілісності, безперервності і послідовності освітнього процесу. До складу системи професійного навчання кадрів публічної служби, організаційна структура якої складається із двох рівнів центрального і регіонального, входять навчальні заклади, ліцензовані за освітнім напрямом 28 «Публічне управління та адміністрування», а також інші заклади підвищення кваліфікації у сфері публічного управління.

Професійна підготовка та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби ґрунтується на таких принципах як: єдності; диференційованості; обов'язковості й безперервності навчання; випереджального характеру навчання; установлення взаємних прав, обов'язків і відповідальності; встановлення правових наслідків; принцип забезпечення високої якості й ефективності навчання.

2. Для України професіоналізація кадрів публічної служби є одним із пріоритетів здійснення ефективної державної кадрової політики, яка визначається багатьма складовими: сукупність теоретичних знань і професійних навиків; наявність практичного досвіду; якісне виконання посадових обов'язків; постійна готовність до підготовки та реалізації рішень зі складних завдань; бажання і можливість підвищення кваліфікації; вміння організувати свою працю, відповідно до своїх знань і навичок так, щоб вона відповідала вимогам сьогодення та ін.

3. В європейських країнах система підготовки кадрів публічної служби має централізований характер і багаторівневу структуру. Однак, якщо освітні програми англосаксонського підходу відрізняються від інших високим рівнем збалансованості економічних і правових дисциплін, то французький підхід орієнтований саме на поглиблене вивчення економіки. Відзначаючи характерні ознаки французької моделі, зазначимо, що на особливу увагу заслуговує практика підготовки до вступного конкурсу в корпус публічних службовців, довготривале поступове стажування в органах публічної влади, багаторівнева диференціація навчання відповідно до специфіки виконуваної роботи та перспектив кар'єрного зростання. Запровадження цього в Україні, на наш погляд, дозволило б скоротити термін адаптації публічного службовця на новій посаді, підвищити рівень його професіоналізму.

4. Американський підхід до професійної освіти кадрів публічної служби орієнтований на існуючу систему вищої освіти. Підготовку та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби в США та Канаді здійснюють загальноосвітні і спеціальні коледжі, вищі спеціальні факультети, центри, які самостійно визначають пріоритетні напрями, котрі вважають для себе актуальними і необхідними. В цілому обидві системи базуються на спільних для Північної Америки теоретичних посилках і методології, організації навчального процесу і коло дисциплін.

5. Азіатська система надання професійної освіти кадрам публічної служби є самобутньою та ефективною, яка відповідає світовим тенденціям публічного управління, але одночасно враховує національні особливості країн, їх культуру та ментальність. Незважаючи на жорстку централізацію та заідеологізованість системи професійного навчання кадрів публічної служби (особливо, в Китаї), вона є мобільною завдяки розвитку професійного навчання на робочому місці, застосуванню різних видів неформальної освіти та дієвих механізмів контролю якості знань і рівня підготовки кадрів публічної служби.

Проведений аналіз свідчить, що кожна держава має певні особливості організації навчання кадрів публічної служби. Зарубіжними країнами, чий досвід є найбільш прийнятним для України, можна вважати Францію, Німеччину та Великобританію, оскільки їм притаманні типові ознаки вітчизняної системи професійного навчання кадрів публічної служби. У кожній з цих країн втілюється політика безперервної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби, яка спрямована на пошук найкращої мотивації та найбільшої ефективності, що вже здійснено в Україні або в подальшому може бути реалізовано. Водночас є очевидним той факт, що механічно переносити досвід надання професійної освіти кадрам публічної служби зарубіжних країн на вітчизняну систему, без врахування історичних, соціально-економічних, політичних, культурних особливостей нашої країни, її кадрових та фінансових спроможностей, просто неможливо. Цей процес потребує осмислення й певної адаптації в українських реаліях, самі публічні службовці мають змінити власне ставлення до професійного навчання, виховувати в собі постійну потребу до підвищення власного рівня кваліфікації.

6. Напрями удосконалення професійної освіти кадрів публічної служби в умовах сучасного реформування системи публічного управління, з урахуванням модернізації їх професійного навчання та використання

інноваційно-інформаційних технологій у процесі підготовки публічних службовців, є:

- вдосконалення нормативно-правової бази у сфері надання професійної освіти кадрам публічної служби та наближення її до відповідних стандартів високо розвинутих країн світу;
- створення гнучкої системи надання освіти кадрам публічної служби, якій притаманні фундаментальність, інноваційність, практична спрямованість, та безперервність, а також використання сучасних форм і методів навчання та інформаційних технологій;
- збільшення державних видатків на підготовку кваліфікованих кадрів публічної служби та, зокрема, на розробку нових актуальних програм для їх професійного навчання;
- встановлення потужного контролю за використанням бюджетних коштів, виділених на навчання публічних службовців при рішучому подоланні будь-яких корупційних схем, зловживання родинних зв'язків тощо;
- налагодження тісної співпраці між навчальними закладами, органами публічної влади та громадськістю, з метою формулювання актуальних потреб для публічної служби та безпосередньо щодо надання якісних публічних послуг населенню.

АНОТАЦІЯ

Магістерську роботу присвячено характеристиці професійної освіти кадрів публічної служби в Україні та в інших зарубіжних країнах. У роботі обґрунтовано ступінь дослідженості проблеми надання професійної освіти кадрам публічної служби в Україні та в інших зарубіжних країнах, окреслено теоретичні і правові основи підготовки кадрів публічної служби; обґрунтовано професіоналізацію кадрів публічної служби як один із

пріоритетів здійснення ефективної державної кадрової політики; узагальнено європейський досвід освітньо-фахової підготовки управлінських кадрів та визначено можливості його застосування в Україні; розглянуто підготовку та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби в США та Канаді; охарактеризовано азіатську систему надання професійної освіти кадрам публічної служби. Наприкінці роботи сформульовані напрями удосконалення професійної освіти кадрів публічної служби в умовах сучасного реформування системи публічного управління.

Ключеві слова: професійна освіта кадрів публічної служби, професійне навчання, освітньо-фахова підготовка і підвищення кваліфікації публічних службовців, модернізація професійного навчання.

ANNOTATION

The master's thesis is devoted to the characteristics of vocational education of public service personnel in Ukraine and other foreign countries. The work grounded the level of research the problem of granting vocational education to public service personnel in Ukraine and other foreign countries.

The theoretical and legal bases of training of public service personnel are outlined. It is determined that the basis of legal regulation in the field of vocational education of public personnel is numerous normative legal acts. It is generalized that the system of vocational training of public service personnel consists of three parts: training, retraining and professional development. The principles of professional training and professional development of public service personnel are listed.

The professionalization of public service personnel as one of the priorities of effective state personnel policy implementation is substantiated. It is concluded that the professionalization of public service personnel represents a holistic continuous process of becoming a public servant. The European experience of educational-professional training of management personnel is generalized and the

possibilities of its application in Ukraine are determined. It is detected that the advantages of the European system of training managerial staff that can be adapted in Ukraine are: balancing between theoretical knowledge and practical skills; cooperation with institutions of the European Commonwealth; high-quality management. The training and advanced training of public service personnel in the USA and Canada are considered. It is generalized that the effectiveness of training public service in these countries directly depends on the compulsory and continuous learning process and its connection with career growth. The Asian system of providing vocational education to public service personnel is described. It is determined that this system is characterized by rigid centralization, clear hierarchy in all matters and coverage of the training of all public servants. At the end of the work, the directions of improvement of professional education of public service personnel are formulated in the conditions of modern reform.

Key words: professional education of public service personnel, vocational training, educational-professional training and advanced training of public servants, modernization of professional training.