

## УДК 35.08(477):347.1

Н.С. Калашник

кандидат педагогічних наук, доцент, докторант  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України**ШЛЯХИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ  
САМООСВІТИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ  
ДО ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*У статті висвітлено можливі напрями адаптації міжнародного досвіду самоосвіти посадовців органів публічного адміністрування до системи професійного навчання службовців в Україні, визначено можливості запозичення позитивного досвіду в зазначеній сфері, окреслено напрями розвитку самоосвіти державних службовців в Україні з урахуванням можливостей реформування системи професійного навчання відповідно до вимог сучасного етапу розвитку суспільства та управління людськими ресурсами.*

*Ключові слова: самоосвіта державних службовців, зарубіжний досвід, державна служба, публічне адміністрування.*

Україна поступово інтегрується в Європейський простір. Однією зі сфер, яка викликає найжвавішу наукову та суспільну дискусію, є інтеграція всіх рівнів освіти. Серед основних питань Болонського процесу та парадигми безперервної освіти (навчання упродовж життя) значне місце посідає професійне навчання фахівців, зокрема державних службовців. Значущість цього питання важко переоцінити на сучасному етапі розвитку України, оскільки саме на державних службовців як упровадників державної політики покладено обов'язки подальшого реформування держави.

Актуальність запозичення міжнародного досвіду полягає в тому, що реформування системи управління з метою оптимізації діяльності державних службовців усіх рівнів буде ефективним лише за умов значного підвищення рівня їх професіоналізму. Це передбачає вдосконалення системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, а також забезпечення їх постійного професійного розвитку, зокрема шляхом самоосвіти. У зв'язку із цим корисно було б звернутися до міжнародного досвіду в зазначеній сфері.

Важливість наукового пошуку щодо запозичення та адаптації міжнародного досвіду з питань професійного розвитку й організації самоосвіти державних службовців є безперечною. На сучасному етапі розвитку державного управління як науки до міжнародного досвіду в своїх працях зверталися дослідники Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Н. Грінівецька, Т. Кошова, В. Олуйко, А. Рачинський, Т. Савченко, О. Турчинов, Т. Філіпова та ін. Серед зарубіжних науковців питання самоосвіти державних службовців досліджували Ж. Аберма, М. Крозьє, Ж. Риверо, Д. Хайдерих, В.-Ж. Шевальє та

інші. Окремі аспекти підвищення кваліфікації посадовців різних рівнів вивчають Н. Василенко (Франція), Н. Глазунова, Х. Хачатурян (країни Європи), П. Руденко (країни Далекого Сходу) та інші. З іншого боку, питання самоосвіти державних службовців у різних країнах світу лише потребують свого висвітлення в науковій фаховій літературі.

**Мета статті** полягає у висвітленні можливих шляхів упровадження зарубіжного досвіду самоосвіти державних службовців до практики державної служби України. З огляду на поставлену мету статті завданнями статті є: висвітлити підходи до адаптації міжнародного досвіду самоосвіти до системи професійного навчання службовців в Україні, визначити можливості запозичення позитивного досвіду в зазначеній сфері; окреслити напрями, за якими розвитку самоосвіти державних службовців в Україні з урахуванням можливостей реформування системи професійного навчання відповідно до вимог європейського освітнього простору.

Просте копіювання зарубіжного досвіду без належної його адаптації до вимог сучасного українського суспільства та потреб державної служби нашої країни навряд чи дасть стійкий позитивний результат. Тобто будь-які інновації повинні бути виваженими та поміркованими. Досліджуючи європейський концептуальний контекст управлінських інновацій в Україні, Х. Хачатурян обґрунтував як ефективну еволюційну модель управлінських інновацій на основі концепції "КАЙЗЕН". Вона впливає на інноваційний процес чотирма способами:

- формування системи (мережі) маргінальних інновацій, що визначають спосіб трансформації системи державного управління;
- формування та постійне нарощування інтелектуальної (теоретико-методологічної й операційно-практичної) бази си-

- теми управлінських інновацій у сфері державного управління;
- концепції безперервного вдосконалення управлінської діяльності;
- еволюційні механізми здійснення інновацій у системі державного управління [4].

Для того, щоб еволюційна модель управлінських інновацій стала дійсно основою системних трансформацій державного управління, а не зміцненням традиційних форм його функціонування, слід забезпечити такі елементи інноваційної стратегії з урахуванням можливостей самоосвіти державних службовців:

- зміну професійної культури державних службовців у бік солідарності, співпраці та командної роботи, ідеалу безперервної професійного навчання (постійного, систематичного вивчення шляхів удосконалення управлінських процесів), терпимості до інших думок і критичного ставлення до існуючого становища, відкритості новим ідеям, незалежно від їхнього походження, готовності до змін та адаптації й прийняття їх як основних організаційних процесів у професійній діяльності;
- розвиток здібностей і мотивації в кожного державного службовця з тим, щоб він брав активну участь у безперервному вдосконаленні управлінських процесів на своєму робочому місці (тобто здійснював самоосвіту, сприяв самоосвіті інших, брав активну участь у створенні соціальної ситуації в колективі, сприятливої для самоосвіти професійної групи);
- часткова й поступова зміна ролі керівництва з виходом на перший план функцій ініціювання змін, консультування, координації, а також активної співучасті в інноваційних заходах з відповідною часткою відповідальності за їхню результативність (керівництво бере на себе роль фасилітатора та модератора для самоосвіти як засобу забезпечення ефективності інноваційних процесів);
- виділення ресурсів і часу, необхідних для впровадження інноваційних форм управлінської діяльності (у тому числі самоосвіти);
- введення в практику засобів та інструментів, що дають змогу, зокрема, стимулювати творчу активність державних службовців і орієнтувати їх на системне вирішення маргінальних проблем на робочому місці.

Можна зазначити, що основні напрями впровадження еволюційної моделі управлінських інновацій в Україні залежать переважно від застосування "м'яких" (до яких належить самоосвіта державних службовців), а не "жорстких" (як командне впровадження, насадження тощо) інструментів здійснення інновацій.

Однією з ключових проблем професіоналізації державної служби та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів публічного адміністрування є реформування законодавства України згідно з вимогами законотворчої діяльності європейського співтовариства. Міжнародні спостерігачі наголошують на занадто повільному темпі цього процесу. Проаналізувавши наявні проблеми, фахівці ЄС визначили стратегічні напрями їх вирішення. На сьогодні Україні необхідно забезпечити:

- європеїзацію національних типів управління через законодавство ЄС;
- європеїзацію робочої діяльності національних посадових осіб як складову процесів переговорів, прийняття рішень та їхньої реалізації;
- європеїзацію національних типів управління та державної служби через адміністративну співпрацю;
- європеїзацію національного закону про державну службу й національної кадрової політики через прецедентне право Європейського суду та створення мереж [2; с. 87].

Визначені напрями повною мірою стосуються також забезпечення самоосвіти державних/публічних службовців. Для успішного впровадження досвіду ЄС, наприклад, досвіду діяльності Європейського бюро з відбору персоналу (EPSO) та Європейського інституту державного управління (EIPA), необхідно не тільки законодавчо закріпити функціонування подібних інституцій і прописати механізми та процедури їхнього функціонування, а й наповнити їх діяльністю змістом, забезпечити відповідно підготовленим персоналом, а також забезпечити доступність і попит на освітні послуги, які вони надають, серед усіх ланок державних службовців, особливо нижчої. Виконання останньої вимоги, мабуть, буде найважчим, оскільки успішність її втілення багато в чому залежить від освітнього менталітету посадовців, а його формування, орієнтуючись на загальноєвропейські цінності, – справа довгострокова та клопітка. Успішне вирішення цієї проблеми можливе, а воно потребує реорганізації діяльності не тільки державної служби, але й системи освіти в цілому, перенесення акцентів у навчальному процесі з прямої передачі знань на формування вмінь і навичок, які знадобляться в майбутньому для самостійного оволодіння знаннями.

Наступною важливою проблемою під час впровадження позитивного міжнародного досвіду в практику державної служби в Україні є однакове розуміння ключових понять і категорій. Розуміння поняття самоосвіти як такого та самоосвіти державних службовців не однаково в міжнародному правовому полі та освітньому просторі й в Україні. Більше того, в українському законодавстві поняття самоосвіти та самоосвіти

державних службовців не визначені як такі. У вітчизняному законодавстві про державну службу не відображено в повному обсязі сучасні тенденції щодо самоосвіти загалом та самоосвіти державних службовців зокрема. Так, у вітчизняному нормативно-правовому забезпеченні щодо державної служби не врегульовані належним чином питання:

- створення системи неформального та неофіційного професійного навчання державних службовців (стандарти ООН щодо розвитку людства в XXI ст.);
- визнання базовою для службовців компетентність навчання заради здобуття знань і самоосвітньої компетентності як складової останньої (стандарти ЄС, приклад Франції та Нідерландів);
- забезпечення безперервності освіти протягом усього професійного життя державного службовця, створення системи професійного навчання безпосередньо за місцем праці, де ключовим видом діяльності є самоосвіта (досвід Великобританії та Японії);
- активного розвитку самоосвіти державних службовців, як ключового компонента безперервної професійної освіти державних службовців, створення державних програм зі стимулювання державних програм до самоосвіти та їх ресурсне забезпечення (досвід європейських країн, США, Канади, Китаю, Японії тощо) [1; 3].

Зрозуміло, що впровадження певного досвіду на державному рівні потребує значного матеріального ресурсу. На думку українських науковців і міжнародних спостерігачів, позитивний досвід ЄС щодо підвищення професійної компетентності публичних посадовців так обережно та повільно імплементується до вітчизняної практики, зокрема, через брак коштів. Отже, введення нових форм і методик потребує фінансових витрат з державного бюджету [2].

Нині у світі активно розвивається неформальна професійна освіта. Слід зазначити, що 85% усіх працюючих у світі людей здобули освіту (знання, навички й уміння), яка є базовою для їх професійної діяльності, саме таким шляхом, на цьому було наголошено на V Міжнародній конференції з проблем освіти дорослих (Гамбург, 1997) [6]. Тобто вже понад десять років у світі шаленими темпами набирає обертів розвиток альтернативних інституалізованих форм освіти, найпопулярнішим видом серед яких є самоосвіта.

На сьогодні немає фактично жодного питання організації й функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, державної служби в цілому, яке б не було пов'язане з професіоналізмом і компетентністю державних службовців. Проблеми та завдання існують у діяльності посадовця будь-якої сфери діяльності. Рівень вирішен-

ня управлінських проблем базується на здатності їх вирішувати. Уміння поставити, а потім розв'язати проблему характеризує керівника високого рівня. Формування практичних навичок розв'язання управлінських проблем і завдань повинно, на думку науковців з державного управління, стати одним з головних завдань не тільки процесу підготовки майбутніх державних службовців, а й процесу підвищення кваліфікації досвідчених посадовців. Це є стратегічним напрямом реформування всієї системи державної служби та покращення її якості.

Для інтеграції вітчизняної системи професійного навчання державних службовців до європейського освітнього простору необхідно виконати такі вимоги:

1. Розроблення чітких методологічних засад здійснення безперервної освіти управлінського персоналу на особистісному, локальному, організаційному, відомчому, галузевому та державному рівнях, які б слугували основою нової ідеології діяльності державного службовця в сучасних умовах. Відповідно до цієї ідеології, у здійсненні управлінської діяльності керівник не обмежується виконанням однієї специфічної функції (юридичної, економічної, фінансової), оскільки він одночасно вирішує питання загальної компетенції, зокрема самоосвітньої компетентності – як суб'єкт та як об'єкт самоосвітньої діяльності.

2. У структурі навчальних програм у вищих навчальних закладах, які готують державних службовців, а також закладів, які забезпечують перепідготовку та підвищення кваліфікації, необхідна наявність модулів, що забезпечували б можливість якісного здійснення державним службовцем організації комунікацій, управління змінами, реалізації управлінських рішень, розвитку навичок самоосвіти та управління самоосвітою інших.

3. Система короткотермінових курсів підвищення кваліфікації, яка діє нині в Україні, має бути поступово переведена в систему безперервного навчання, базуючись на самоосвіті, безпосередньо на робочому місці, зокрема, з використанням можливостей дистанційного навчання. Тоді, як періодичне навчання державних службовців в інституалізованих закладах освіти повинне виступати як контрольні, стимулювальні, корегувальні і такі, що слугують для обміну досвідом, заходи.

4. Створення мережі та проведення регулярних комунікативних заходів державних службовців з обміну досвідом й обговорення актуальних практичних проблем державного управління із залученням експертів, представників громадськості, науковців, інших фахівців з теми. Розвиток та стимуляція діяльності професійних і наукових спільнот для забезпечення самоосвіти державних службовців, забезпечення престижності такої діяльності.

5. Започаткування експертизи змісту навчання, враховуючи відповідні напрацювання в країнах – членах Євросоюзу. Розробка й упровадження інструментарію конкурсного відбору кращих навчальних програм для самоосвіти. Зміна акцентів у змісті та системі самого випробування під час конкурсного відбору кандидатів на державну службу або посаду (можливо, на прикладі французького досвіду підготовки державних службовців [1] або китайського досвіду [3]).

6. Необхідним є створення системи організаційно-мотиваційних заходів, які повинні здійснюватися за двома напрямками: на загальному (державному, галузевому, відомчому, організаційному, локальному) та індивідуальному (особистісному) рівнях. На загальному рівні мотивація повинна забезпечуватися шляхом виявлення політичної волі, створення умов, розробки програм, розробки та забезпечення механізмів мотивації й демотивації тощо. На індивідуальному рівні кожен державний службовець має формувати в себе позитивне мотивування до постійної самоосвіти, яка є органічною невід'ємною складовою системи їх професійного навчання.

7. Забезпечення державою матеріальної бази для реалізації програм самоосвіти, надання засобів для здійснення безперервної освіти, у тому числі шляхом дистанційної освіти, створення умов для постійно оновлення власних знань та вмій, а також надання можливості це робити – усе це є необхідною складовою процесу управління самоосвітою.

8. Розвиток програм самоосвіти державних службовців на всіх рівнях управління. Підготовка до цього не тільки з погляду матеріально-технічного й адміністративно-організаційного забезпечення, а насамперед ставлення державних службовців до цього питання.

Усе вищеперелічене окреслює ті вимоги, які повинні бути виконані для успішної професіоналізації діяльності державних службовців згідно з міжнародними стандартами публічного адміністрування. Важливим чинником стимулювання інституційного розвитку та наближення системи державного управління до стандартів ЄС є механізм так званого споріднення. Цей механізм передбачає співпрацю державних службовців різних країн, що займають аналогічні посади, і допомагає країнам – кандидатам на вступ до ЄС створити нову, сучасну систему державного управління. Закономірно виникає питання, які саме форми навчання є такими, що зможуть задовольнити сучасні соціальні, наукові та технічні вимоги, а також допомогти вирішити завдання, які стоять перед системою освіти державних службовців загалом та професійної підготовки зокрема. Безумовно, самоосвіта як форма професійного навчання державних службо-

вців сприятиме вирішенню поставлених перед державною службою завдань.

Ще однією важливою характеристикою для сучасного професійного навчання, невід'ємною складовою якого є самоосвіта, та освіти в світі є розвиток приватної ініціативи. В Україні цей напрям не набув широкого поширення, але зрозуміло, що ринок завжди швидше реагує на потреби економіки, ніж державні інституції. Приватна ініціатива в розвитку професійного навчання зумовлена, на думку Міжнародної організації праці, такими чинниками:

- фінансова криза, що охопила значну кількість країн, також наявна криза податкової сфери, яка призвела до дефіциту державних коштів в освітній сфері;
- поширення ринкової економіки на всі регіони світу, усвідомлення провідної ролі приватного сектора в організації освіти, що забезпечує розвиток саме актуальних професійних компетентностей;
- швидкі зміни в технології та організації праці, які потребують навчання упродовж життя;
- нездатність державної системи професійної освіти забезпечити нові потреби ринкової економіки [5].

Отже, дуже важливим є створити законодавчі можливості та практичні механізми для приватної освітньої ініціативи в професіоналізації державної служби. Це б дало змогу швидше реагувати на зміни в суспільстві та економити бюджетні кошти.

**Висновки.** Як висновок варто зазначити таке. Нова парадигма професійної освіти, сформульована на II Міжнародній конференції з питань технічної та професійної освіти (Сеул, 1999) [6], спрямована на формування здатності отримувати роботу та успішно її виконувати, а також концепція безперервної освіти визначили провідне місце самоосвіти в сучасних умовах освоєння людиною інформаційного простору та здобуття освіти, зокрема професійної. Саме самоосвіта відповідає всім вказаним вище принципам побудови освіти, професійної підготовки та підвищення кваліфікації, які розглянуто вище, і здатна допомогти системі підвищення професійної компетентності державних службовців України вирішити покладені на неї завдання. Отже, активний розвиток програм самоосвіти для фахівців органів державної влади та місцевого самоврядування можна зарахувати до пріоритетних напрямів розвитку державної служби.

### Список використаної літератури

1. Бородін Є. Роль самоосвіти у підвищенні рівня професійного розвитку державних службовців: Європейський досвід / Є. Бородін, Н. Калашник // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук пр. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 2 (13). – С. 235–244.

2. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О.М. Шаленко. – К. : Міленіум. 2004. – 128 с.
3. Калашник Н. Управління самоосвітою державних службовців: досвід країн Сходу / Н. Калашник // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 3 (51). – С. 162–165.
4. Хачатурян Х.В. Європейський концептуальний контекст управлінських інновацій в Україні: [Електронний ресурс] / Х.В. Хачатурян. – Режим доступу: <http://www.kymu.edu.ua/vmv/v/09/01.htm/>.
5. European Institute of Public Administration [online]. – Available from Internet: <https://proftekhosvita.org.ua/uk/>.
6. Professional pedagogic [online]. – Available from Internet: <http://ukped.com/statti/profesijna-pedagogika/2253-osnovni-naprjami-rozvitku-profesijnoy-osviti.html>.

Стаття надійшла до редакції 24.06.2013.

### **Калашник Н.С. Пути внедрения зарубежного опыта самообразования государственных служащих в практику публичного администрирования в Украине**

*В статье освещены возможные направления адаптации международного опыта самообразования должностных лиц органов публичного администрирования в систему профессионального обучения служащих в Украине, определены возможности заимствования положительного опыта в данной сфере, обозначены направления развития самообразования государственных служащих в Украине с учетом возможностей реформирования системы профессионального обучения в соответствии с требованиями современного этапа развития общества и управления человеческими ресурсами.*

*Ключевые слова: самообразование государственных служащих, зарубежный опыт, государственная служба, публичное администрирование.*

### **Kalashnyk N. Ways of introduction of public officials' self-education foreign experience to the practice of the public administration in ukraine**

*The article highlights the possible directions of international experience adaptation of the public administration officials' self-education to the system of professional training for officials in Ukraine. The author defines the possibilities of adopting a positive experience in this area, outlines areas, according to which will develop public officials' self-education in Ukraine taking into account the possibilities of professional training system reforming in accordance with the requirements of the modern stage of society development and human resources management. The article considers the evolution model of innovation management. It forms the basis of system transformations of state administration. It should ensure innovative development, not by strengthening traditional forms of activity. Innovation development can be active public administration officials' self-education. Also self-education is considered as a form of learning that can satisfy the contemporary social, scientific, and technical requirements, as well as helps solve the tasks faced by the education system of public officials' in general and training in particular. In the article self-education is seen as a form of professional training of civil servants which will contribute to the solution of set before the state service tasks. Self-education is considered in the context of modern trends of adult education in the world. Among the latest trends of education is the development of private initiative. In Ukraine this direction is not widespread. Labour market always responds faster to the needs of the economy than public institutions. In the article the author considers the possibility of application of private initiatives in self-education of civil servants*

*Key words: public officials' self-education, the international experience, public service, public administration.*