

Д. В. Неліпа,
д. політ. н., доцент, завідувач кафедри державного управління,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

D. Nelipa,
Department chairman, doctor of political science, associate professor in Taras Shevchenko National University of Kyiv

PROFESSIONALIZATION OF CIVIL SERVANTS AS A FACTOR OF GUARANTYING EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті на основі аналізу понять "ефективність", "ефект" визначено поняття "ефективність державного управління". Розкрито взаємозалежність між ефективністю державного управління, професіоналізацією державної служби та професійним навчанням державних службовців. Розроблено рекомендації щодо розвитку системи професійного навчання державних службовців як одного із чинників забезпечення ефективності державного управління.

In the article based on of analysis of concepts "efficiency", "effect" are defined concept "effectiveness of public administration". Interdependence between the efficiency of public administration, the professionalization of the civil service and professional training of public servants are disclosed. Recommendations concerning development system of professional training of civil servants as one of the factors for the effectiveness of public administration are developed.

Ключові слова: ефективність державного управління, державна служба, професіоналізація державної служби, професійне навчання державних службовців, розвиток системи професійного навчання державних службовців.

Key words: effectiveness of public administration, civil service, professionalization of the civil service, professional training of civil servants, development system of professional training of civil servants.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Для будь-якої країни незалежно від рівня її соціально-економічного та політичного розвитку залишаються актуальними питання ефективності державного управління. З метою підвищення ефективності державного управління проводяться різнопланові реформи системи державного управління, розробляються різноманітні критерії визначення ефективності функціонування державного апарату.

Забезпечення ефективності державного управління нерозривно пов'язане з вирішенням проблеми професіоналізму державних службовців. Професіо-

налізація державної служби розглядається як одне з першочергових завдань, без розв'язання якого неможливо підняти ефективність державного управління.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання ефективності державного управління розглядали Артим І. [1], Авер'янов В., Грицяк І., Дубенко С., Нижник Н. [5], Козловський А. [7]. Різноманітні аспекти проблеми підвищення професіоналізму державних службовців досліджували Гончарук Н. [2], Золота-

рвов В. [6], Штика Л., Бондарчук Н., Гогіна Л., Номанова З. [14]. Питання розвитку системи професійного навчання вивчалися Гошовською В., Гущенко В., Задосою К., Старик Н. [10], Луговим В., Бодровим В., Князєвим В. [16], Мельником І. [9] та ін.

Проте серед невіршених частин загальної проблеми залишаються питання щодо забезпечення ефективності державного управління через розвиток системи професійного навчання державних службовців.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є розробка рекомендації щодо розвитку системи професійного навчання державних службовців як одного із чинників забезпечення ефективності державного управління. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: визначити поняття "ефективність державного управління"; розкрити взаємозалежність між ефективністю державного управління та професійним навчанням; розробити рекомендації щодо розвитку системи професійного навчання державних службовців як одного із чинників забезпечення ефективності державного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Питання ефективності державного управління викликають інтерес як зі сторони науковців, так і зі сторони суспільства, оскільки обумовлені необхідністю ефективного впливу держави на сучасні надскладні процеси та явища суспільного життя.

У загальному розумінні ефективність (від лат. *effectivus* — дійовий) характеризує співвідношення між використанням засобів і досягненням мети, вона є виразником економічного принципу досягнення максимального успіху за допомогою засобів, що є в наявності чи певного успіху за допомогою мінімальних засобів. При цьому дається оцінка дієвості застосування засобів для досягнення певних цілей [16, с. 118].

Термін "ефективність" історично формувався у сфері матеріального виробництва і є економічним поняттям. Проте ефективність функціонування соціальної системи не можна виміряти лише економічними показниками. Економічний підхід передбачає дотримання математичної точності, що здебільшого неможливо зробити в соціальній сфері. Тож ефективність державного управління — це складна та суперечлива категорія, яка важко піддається вимірюванню [1].

Якщо говорити про ефективність системи менеджменту, то її можна розглядати як показник, що характеризується співвідношенням витрат на здійснення управлінських функцій і результатів діяльності організації. Отже, система показників ефективності управління повинна ґрунтуватися на зіставленні досягнутих організацією результатів у їх вартісному еквіваленті з величиною управлінських зусиль [15, с. 154].

Різнотрактуванню поняття "ефективність управління", пов'язано, насамперед, з невідповідністю термінів "ефект" і "ефективність". Ефект — це підсумок, результат діяльності, тоді як ефективність характеризується відношенням ефекту до витрат ресурсів,

що забезпечили одержання ефекту. Якщо ототожнити ефект управління з його результативністю, а витрати — з витратами на управління, то ефективність управління пропонується вираховувати за формулою [7]:

$$\text{Ефективність управління} = \frac{\text{Ефект (результат) управління}}{\text{Витрати на управління}}$$

Але управлінські процеси та відносини складно піддаються кількісному вимірюванню; для людей головне в них — їх якість, закладена в них міра задоволення їх потреб, інтересів і цілей, які, між іншим, не лише є об'єктивними, але і є дуже суб'єктивними. У той же час уявлення про якість управління має велике практичне значення, бо свідчить, з однієї сторони, про стан управління як феномену, а з іншої — про ставлення до нього людей, їх сприйняття та оцінки. Критерії соціальної ефективності управління, якщо їх регулярно використовувати для аналізу управлінських проявів, можуть, при всій їх обмеженості, приносити цілком достовірні знання про те, як в суспільстві здійснюється управління [3, с. 475—478].

У словнику-довіднику "Державне управління" ефективність державного управління визначається як один із основних показників досконалості управління, що визначається за допомогою зіставлення результатів управління і ресурсів, затрачених на їх досягнення [4, с. 82—83].

Ефективність державного управління не може відображати результати лише в якомусь одному напрямі чи аспекті (політичному, економічному, соціальному). Вона повинна розкривати весь його багатоелементний зміст, всі процеси, явища. Вона повинна відображати результати взаємообумовлених процесів розвитку людини і суспільства, їх взаємодію з природою. Це свідчить про необхідність комплексного підходу до оцінки ефективності державного управління [17, с. 206—207]. Про ефективність управління взагалі, ефективність державного управління зокрема, можна говорити за наступних умов: витрати на управління скоротилися, а показники управління не змінилися, або покращилися; витрати на управління не змінилися, а якість управлінської діяльності збільшилася; витрати на управління збільшилися, але значно покращилися показники якості управління [7].

Отже, під "ефективністю державного управління" ми будемо розуміти ступінь реалізації запланованої діяльності та досягненні запланованих результатів з урахуванням витрачених на це ресурсів.

Визначити ефективність державного управління можливо через визначення частки коштів, які були витрачені на управління у порівнянні з попередніми роками. Значний вплив на ефективність державного управління мають терміни прийняття управлінських рішень, скоординована діяльність елементів системи, їх взаємодія. Ефективність державного управління значною мірою залежить від функціонування державної служби, зокрема від професійної компетентності державних службовців. Державний службовець може вважатися професіоналом якщо він здатен, застосовуючи фахові компетентності, сучасні управлінські технології запроваджувати ефективні механізми реалізації визначених завдань, готувати пропозиції щодо

формування та реалізації державної політики, надавати державні послуги.

Професіоналізація державної служби здійснюється через систему професійного навчання державних службовців, яка передбачає цільову підготовку висококваліфікованих фахівців із питань державного управління у спеціалізованих навчальних закладах у формі їх професійної підготовки та підвищення кваліфікації з метою поліпшення їх спроможності реалізовувати державну політику у визначеній сфері та надавати якісні державні послуги.

Ураховуючи важливість високого професіоналізму державних службовців для ефективності державного управління, у західних країнах особлива увага приділяється залученню кращих кандидатів на кожну посаду державної служби, відбору їх на конкурсній основі та забезпеченню просування кадрів на підставі службових заслуг. Забезпечення професійного розвитку вищих посадових осіб розглядається країнами Євросоюзу як складова надання державному управлінню гнучкості, інноваційності, оперативності, швидкого реагування на зміни обставин та виявлення потреб комплексного й динамічного політичного оточення [8].

В українському законодавстві також закріплені норми щодо конкурсного відбору кандидатів на посади державної служби, просування по службі, але на сьогодні у повній мірі ці норми, з різних причин, не реалізуються. Водночас, якщо чинний Закон України "Про державну службу" [11] лише визначає необхідність відповідної освіти та професійної підготовки, то у новій редакції цього Закону визначені конкретні вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби [12]. Відповідно до наказу Нацдержслужби України від 13.09.2011 № 11 [13] державний службовець повинен мати, як правило, повну вищу освіту (освітньо-кваліфікаційний рівень спеціаліст, магістр за спеціальностями галузі "Державне управління" або іншими, професійно орієнтованими для державної служби, з додатковим підвищенням кваліфікації за професійними програмами вказаної галузі).

Ефективне державне управління також неможливе без розуміння високопосадовими особами стратегічних цілей державної політики та місії державної влади в цілому. Міністри, керівники державних установ і відомств повинні розуміти суть загальнополітичного процесу і бути здатними професійно довести доцільність тактики і стратегії державної політики іншим. Сократівський ідеал адміністрування — це принцип компетентності в державному управлінні, тобто правління знаючих. Успіх державних перетворень залежить від ефективної діяльності управлінського апарату [8].

Як показують дослідження [8], з метою підвищення ефективності державного управління в країнах Європи проводились реформи системи державного управління, серед яких і запровадження нових систем стимулювання підвищення кваліфікації державних службовців.

В умовах нових викликів перед системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування постало важливе завдання: задоволь-

нити потреби органів влади у висококомпетентних працівниках, здатних професійно та ефективно виконувати свої функції. Реалізація стратегічного курсу на забезпечення ефективності державного управління вимагає відповідної професійної підготовки державних службовців та ставить за необхідність визначити шляхи розвитку системи професійного навчання державних службовців. Це позитивно вплине на процеси професіоналізації державного управління відповідно до потреб економічного та соціального розвитку країни.

Одним із основних напрямів реформування державного управління є удосконалення системи професійного навчання державних службовців, яке в сучасних умовах розглядається як головний чинник ефективності соціально-економічних реформ.

Необхідність удосконалення системи професійного навчання державних службовців зумовлена їх невідповідністю до ефективного вирішення управлінських завдань в умовах розвитку громадянського суспільства, ринкових відносин, обмеженості ресурсів, потребою в прийнятті політичних рішень з урахуванням інтересів усіх зацікавлених сторін і переходу до демократизації системи управління [10, с. 3].

Професійне навчання державних службовців має носити випереджувальний характер щодо поставлених завдань соціально-економічного розвитку країни та формування національної еліти професіоналів у галузі державного управління. Успішне здійснення реформи системи професійного навчання буде залежати від впровадження інституційної реформи державного управління, а також від політичної волі Уряду та бажання прийняти необхідні зміни.

Проте зміст, організація та форми професійного навчання державних службовців не повною мірою відповідають потребам органів влади, надання послуг громадянину не завжди здійснюється з необхідною якістю, змістом і терміном, не мають випереджаючого характеру, їм бракує практичної спрямованості, недостатньо використовуються сучасні інформаційні технології [6].

До основних завдань модернізації професійного навчання відносять:

- трансформацію існуючої системи професійного навчання до вимог європейських стандартів;
- координацію спільної діяльності навчальних закладів, органів влади щодо формування змісту навчання державних службовців;
- створення умов для конкуренції між суб'єктами професійного навчання, які надають освітні послуги;
- контроль і оцінка діяльності навчальних закладів як передумова забезпечення ефективності професійного навчання;
- розбудова освітньої та наукової галузей "державне управління" у напрямі фундаменталізації, індивідуалізації та неперервності професійного навчання державних службовців;
- диференціація професійного навчання державних службовців залежно від потреб, виду професійної діяльності та класифікації посад [9].

Успішний розвиток системи професійного навчання державних службовців залежить від багатьох факторів, серед них:

- забезпечення безперервності навчання;
- спрямованість змісту навчання на задоволення потреб органів влади;
- запровадження компетентнісного підходу;
- визначення освітніх потреб державних службовців;
- забезпечення випереджаючого характеру змісту навчання.

Досить часто науковці вважають, що розвиток системи професійного навчання необхідно починати із нормативно-правового забезпечення. Але з огляду на тривалий термін підготовки, проходження та прийняття нормативно-правового акту (зокрема нова редакція Закону України "Про державну службу" була прийнята ще у 2011 році, і вже черговий раз переноситься дата набуття чинності цього закону), необхідні інші шляхи розвитку.

Із огляду на ті завдання та фактори, які сприяють розвитку системи професійного навчання державних службовців, у межах чинного законодавства необхідно:

- оновити програми навчання;
- врахувати найбільш рейтингові знання, уміння, навички, необхідні для виконання посадових обов'язків на державній службі;
- визначити освітні потреби слухачів;
- запровадити диференціацію навчання, в основу якої покласти потреби, вид професійної діяльності, класифікацію посад;
- забезпечити практико-орієнтоване направлення навчання:
- збільшити кількість практичних занять, тренінгів, кейс-стаді тощо;
- залучати до викладання управлінців-практиків;
- спрямувати тематику магістерських робіт слухачів на вирішення актуальних завдань державного управління, державної служби;
- сприяти безперервному навчанню;
- розвивати дистанційну форму навчання;
- сформувати електронну бібліотеку державного службовця для самоосвіти.

ВИСНОВКИ

Питання ефективності державного управління завжди залишатиметься актуальним. Під "ефективністю державного управління" розуміємо ступінь реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих результатів з урахуванням витрачених на це ресурсів.

Ефективність державного управління значною мірою залежить від функціонування державної служби, зокрема від професіоналізму державних службовців. Професіоналізація державної служби здійснюється через систему професійного навчання державних службовців, яка передбачає цільову підготовку висококваліфікованих фахівців.

Для розвитку системи професійного навчання державних службовців як одного із чинників забезпечення ефективності державного управління необхідно:

- оновити програми навчання;

— забезпечити практико-орієнтоване направлення навчання;

— сприяти безперервному навчанню державних службовців.

Одним із перспективних і практично спрямованих напрямів подальшого дослідження проблеми може бути співвіднесення потреб державних службовців у підвищенні їх рівня компетентності та вимог органів влади до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби у державних органах.

Література:

1. Артим І. І. Оцінка ефективності управління в органах державної виконавчої влади (на прикладі районних державних адміністрацій): автореф. дис. на здобуття наук. ступня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Артим Іванна Іванівна; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. — Л., 2004. — 21 с.
2. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика [Текст]: монографія / Н. Т. Гончарук; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2012. — 344 с.
3. Государственное и муниципальное управление: справочник / [под ред. Н. И. Глазуновой, Ю. М. Забродина, А. Г. Поршнева]. — М.: Изд-во "Магистр", 1997. — 496 с.
4. Державне управління: словник-довідник / За заг. ред. В. М. Бакуменка. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.
5. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст]: монографія / відп. ред. та кер. авт. кол. Н.Р. Нижник; В.Б. Авер'янов, І.А. Грицяк, С.Д. Дубенко [та ін.]; Укр. акад. держ. упр. при Президентіві України. — К.: Вид-во УАДУ, 1997. — 487 с.
6. Золотарьов В. Професіоналізація державних службовців в умовах розвитку кадрових процесів / Володимир Золотарьов // Вісник державної служби України. — 2012. — № 1. — С.40—43.
7. Козловський А.С. Категорії ефективності та результативності в управлінні підприємствами [Електронний ресурс] / А.С. Козловський. — Режим доступу: http://www.rusnauka.com/15_DNI_2008/Economics/32872.doc.htm
8. Конституційний процес в контексті особливих політичних ситуацій: зарубіжний досвід [Електронний ресурс]. — Режим доступу: nbuvipar.gov.ua/asambleya/arh/Konst_proces%20№1.doc
9. Мельник І. Особливості модернізації професійного навчання в управлінні персоналом державної служби [Електронний ресурс] / І. Мельник // Демократичне врядування. 2008. — Вип. 2. — Режим доступу: www.lvivacademy.com/visnik2/fail/Melnyk.pdf
10. Методичні матеріали з питань розробки змісту навчання і програм підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування / В.А. Гошовська, В.О. Гуценко, К.Ф. Задоя, Н.І. Старик; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Упр. орг. фундамент. та приклад. дослідж., Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. — К.: НАДУ, 2009. — 35 с.

11. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>

12. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>

13. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців: наказ Нацдержслужби України від 13.09.2011 № 11 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=501908&cat_id=501532&ctime=1316084708280

14. Професіоналізація державної служби [Текст]: наук. розробка / Л.Г. Штика, Н.О. Бондарчук, Л.М. Гогіна, З.Н. Номанова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Упр. орг. фундамент. та приклад. дослідж., Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. — К.: НАДУ, 2008. — 34 с.

15. Стадник В.В. "Менеджмент (2003)". Предмет "Менеджмент". Організаційна ефективність і ефективність системи менеджменту [Електронний ресурс] / В. В. Стадник. — Режим доступу: <http://library.if.ua/book/36/2444.html>

16. Теоретичні та практичні аспекти підвищення кваліфікації державних службовців: зб. наук. пр. / редкол.: В.І. Луговий (кер.), В.Г. Бодров, В.М. Князев та ін.; упоряд.: В.Г. Понеділко, М.О. Снітчук. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 188 с.

17. Теория и методология государственного управления: курс лекций / Н.Б. Антонова, Л.М. Захарова, Л.С. Вечер. — [3-е изд., доп.]. — Мн.: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. — 231 с.

References:

1. Artem, I. I. (2004), "Evaluation of the effectiveness of management in public authorities (for example, district state administrations)", candidate of state governance sciences Thesis, Mechanisms of State Governance, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Lviv, Ukraine.

2. Honcharuk, N. T. (2012), *Upravlinnia kerivnym personalom u sferi derzhavnoi sluzhby Ukrainy: teoriia ta praktyka* [Office senior staff in the civil service of Ukraine: Theory and Practice], Dnipropetrovs'k: DRIDU NADU, Dnipropetrovs'k, Ukraina.

3. Glazunovoj, N. I. Zabrodina, Ju. M. and Porshneva, A. G. (1997), *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie: spravochnik* [State and municipal management: a guide], Magistr, Moscow.

4. Bakumenka, V. M. (2002), *Derzhavne upravlinnia: slovnyk-dovidnyk* [Public administration: Dictionary], UADU, Kiev.

5. Nyzhnyk, N. R. Aver'ianov, V. B. Hrytsiak, I. A. and Dubenko, S. D. (1997), *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: tsentralizatsiia i detsentralizatsiia* [Public administration in Ukraine: centralization and decentralization], UADU, Kiev.

6. Zolotarev, V. (2012), "Professionalization of civil servants in the development of HR processes",

Profesionalizatsiia derzhavnykh sluzhbovtziv v umovakh rozvytku kadrovnykh protsesiv, no. 1, pp. 40—43.

7. Zaporozhye State Engineering Academy (2008), "Categories efficiency and effectiveness in the management of enterprises", available at: http://www.rusnauka.com/15_DNI_2008/Economics/32872.doc.htm. (Accessed 10 September 2014).

8. The effectiveness of public administration, (2006) "The constitutional process in the context of specific political situations: foreign experience", available at: http://nbuviap.gov.ua/asambleya/konst_tradesh_1.php (Accessed 10 September 2014).

9. Melnyk, I. (2008), "Features of modernization of vocational training in personnel management of public service" *Osoblyvosti modernizatsii profesijnoho navchannia v upravlinni personalom derzhavnoi sluzhby*, vol. 2 pp. 30—42.

10. Hoshovs'ka, V. A. Huschenko, V. O. Zadoia, K. F. and Staryk, N. I. (2009), *Metodychni materialy z pytan' rozrobky zmistu navchannia i prohram pidvyschennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv i posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia*, [Methodical materials are on the development of training content and training of civil servants and local government officials], UADU, Kiev.

11. The Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine "On Public Service", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (Accessed 10 September 2014).

12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On Public Service", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (Accessed 10 September 2014).

13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "Typical professional qualification characteristics of civil service: the order of National Agency of Ukraine on Civil Service" available at: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=501908&cat_id=501532&ctime=1316084708280 (Accessed 10 September 2014).

14. Shtyka, L.G. Bondarchuk, N. Gogina, L.M. Nomanova, S.N. (2008), *The professionalization of the civil service Science. Methodical materials are on the development of training content and training of civil servants and local government officials*, NAPA, Kiev.

15. Stadnik, V. V (2008), "Menedzhment (2003)". Predmet "Menedzhment". Orhanizatsiina efektyvnist' i efektyvnist' systemy menedzhmentu ["Management (2003)." The subject of "Management". Organizational effectiveness and efficiency of management] available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (Accessed 10 September 2014).

16. Lugovoi, V. I. Bodrov, V.G. Knyazev, V. M. Ponedilko, V.G. and Snitchuk, M.O. (2001), *Teoretychni ta praktychni aspekty pidvyschennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv* [Theoretical and practical aspects of state officials], UADU, Kiev.

17. Antonova, N.B. Zakharova, L. Vecher, L.S. (2005), *Teoriia i metodologija gosudarstvennogo upravlenija: kurs lekciij* [Theory and Methodology of government Control: lectures], 3rd ed, Mн.: Акад. упр. pri Prezidente Resp. Belarus', Republic of Belarus.

Стаття надійшла до редакції 11.09.2014 р.