

## ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ ТА ПІДГОТОВКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ДОСВІД ЄС

## PROFESSIONALIZATION OF PUBLIC SERVICE IN THE SYSTEM OF PUBLIC SERVANTS PROFESSIONAL EDUCATION AND TRAINING: EU EXPERIENCE

У статті визначено основні принципи та підходи до професіоналізації публічної служби в системі професійної освіти та підготовки публічних службовців на основі досвіду країн-членів ЄС. Показано, що сучасна система професійної освіти та підготовки публічних службовців в Україні перебуває у фазі трансформації і має орієнтуватись на конкретні потреби і завдання функціональної сфери, забезпечувати постійне підвищення рівня професійної підготовки та кваліфікації фахівців. Обґрунтовано, що вирішення цих питань значною мірою залежить від урахування сучасних тенденцій професіоналізації публічної служби в країнах-членах ЄС. Зроблено висновок про те, що професіоналізація системи освіти та підготовки публічних службовців передбачає створення належних умов для постійного оновлення та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок фахівців, стимулювання їх до само-розвитку на основі використання принципу освіти впродовж життя. На це вказує досвід країн Європи (Німеччина, Франція), що відображається у нормативно-правовій базі, що регулює питання професійної освіти та підготовки публічних службовців, орієнтуючи її на активний розвиток принципів професіоналізму. Водночас, стратегічним пріоритетом є створення ефективного комплексу з управління професійною освітою та підготовкою публічних службовців і управління кадрами. В умовах реформування та модернізації системи професійної освіти та підготовки публічних службовців в Україні доцільно звернути увагу на адаптацію та використання підходу управління талантами, який активно використовується у країнах-членах ЄС, сприяючи оптимізації управління системою кадрового забезпечення публічної служби.

**Ключові слова:** країни Європи, професійна освіта, публічна служба, публічні службовці, система підготовки публічних службовців, управління кадрами.

The article defines the main principles and approaches to the professionalization of the public service in the system of professional education and training of public servants based on the experience of EU member states. It is shown that the modern system of professional education and training of public servants in Ukraine is in a phase of transformation and should be oriented towards the specific needs and tasks of the functional sphere, ensuring a constant increase in the level of professional training and qualifications of specialists. It is substantiated that the solution of these issues largely depends on taking into account modern trends in the professionalization of the public service in EU member states. It is concluded that the professionalization of the system of education and training of public servants involves the creation of appropriate conditions for the constant updating and improvement of professional knowledge, skills and abilities of specialists, stimulating them to self-development based on the use of the principle of lifelong education. This is indicated by the experience of European countries (Germany, France), which is reflected in the regulatory framework regulating the issues of professional education and training of public servants, orienting it towards the active development of the principles of professionalism. At the same time, the strategic priority is to create an effective complex for managing professional education and training of public servants and personnel management. In the context of reforming and modernizing the system of professional education and training of public servants in Ukraine, it is advisable to pay attention to the adaptation and use of the talent management approach, which is actively used in EU member states, contributing to the optimization of the management of the public service personnel system.

**Key words:** European countries, professional education, public service, public servants, public servant training system, human resources management.

УДК 351.08  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.44>

**Царик В.М.**

здобувач ступеня доктора філософії,  
Національний університет «Чернігівська  
політехніка»  
ORCID ID: 0009-0005-0936-1632

**Постановка проблеми.** Сучасна система професійної освіти та підготовки публічних службовців в Україні перебуває у фазі трансформації і має орієнтуватись на конкретні потреби і завдання функціональної сфери, забезпечувати постійне підвищення рівня професійної підготовки та кваліфікації фахівців. Вирішення цих питань значною мірою залежить від урахування сучасних тенденцій професіоналізації публічної служби в країнах-членах ЄС. Урахування цих тенденцій потребує визначення та впровадження нових підходів до розвитку системи професійної освіти та підготовки публічних службовців, управління нею з метою підвищення ефективності функціонування органів державної влади та органів

місцевого самоврядування на основі досвіду країн-членів ЄС.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Формування дієвої публічної служби в країнах Європи стимулювало створення спеціалізованої системи професійного навчання публічних службовців. Цей досвід висвітлений в роботах Н. Гончарук [15], В. Гошовської [5], Г. Марчетіч [16], М. Орлів [7], С. Осборна [17], Л. Пашко [5], Дж Прайса [18], Л. Прокопенка [15], І. Сікорської [11] та інших фахівців, які проводять дослідження в даній галузі.

**Метою статті** є визначення основних принципів та підходів до професіоналізації публічної служби в системі професійної освіти

та підготовки публічних службовців на основі досвіду країн-членів ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні до найбільш поширених технологій в управлінні сучасною системою професійної освіти належать [7; 13; 15; 16]: технології проектування; планування; вироблення варіантів рішення; прийняття управлінського рішення; стимулювання інноваційної діяльності; PR-технології; маркетингові технології, які дають змогу створити відповідні умови для оперативного й ефективного прийняття керівником управлінського рішення. Водночас у сукупності управлінських інновацій, що впроваджуються в системі професійної освіти та підготовки, виділяються [7]: модернізовані зміст, форми й методи управлінської діяльності керівника, державні, регіональні, модульні, проектні тощо моделі управління. Характер і тип підготовки та перепідготовки публічних службовців визначаються тим, для якої системи державного управління вони призначені, а принципи професійної підготовки державних і муніципальних службовців можуть бути розділені на професійні та загальногромадянські, на внутрішньокорпоративні й ті, які задають відносини корпорації бюрократії з громадянами та іншими громадськими інститутами; крім того, виділяється група принципів об'єднання професійних пріоритетів і вольових якостей [11]. У цілому організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, державних і муніципальних службовців підпорядкована оптимальної реалізації зазначених вище принципів і включає в себе систему заходів зі створення нових, перепрофілювання та поліпшення існуючих спеціальних навчальних закладів і їх підрозділів [13]. Такий стан системи професійної освіти та підготовки публічних службовців в Україні потребує суттєвого перегляду основних принципів та підходів на основі досвіду провідних країн-членів ЄС, адже стратегічними та концептуальним документами щодо реформування публічного управління та державної служби в Україні передбачається визначення стратегічних напрямів, механізмів і термінів формування сучасної ефективної системи професійної підготовки публічних службовців, підвищення їх професійної компетентності [9]. При цьому у «Концепції реформування системи професійного навчання публічних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, органів місцевого самоврядування посадових осіб та депутатів місцевих рад» зазначено, що нова модель професійного навчання публічних службовців, голів місцевих адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих

рад, враховуючи положення Меморандуму про навчання впродовж життя Європейської Комісії, має базуватися на принципах розвитку, наближеності освітніх послуг до місця проживання та роботи особи, обов'язковості і безперервності, самоосвіти впродовж життя та професійного розвитку, цілеспрямованості, передбачуваності та випереджувальності, інноваційності та практичної спрямованості, індивідуалізації та диференціації підходів до навчання, відкритості, гарантованості й доступності [9; 10]. Тобто, фактично йдеться про створення нової моделі системи професійного навчання публічних службовців в Україні.

Це підкреслюється й тим, що змістовною умовою розроблення стратегічних орієнтирів розвитку системи професійного навчання є положення Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р, щодо формування професійної публічної служби та управління персоналом в частині підвищення якості професійного навчання публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як невід'ємного компонента модернізації державного управління [9, с. 62-63]. Відтак, нова модель системи професійного навчання публічних службовців передбачає імплементацію європейських підходів до навчання дорослих впродовж життя, що сприятиме створенню належних умов для їх професійного розвитку. Як підкреслюють дослідники, такий підхід повинен бути спрямований на підготовку кваліфікованих менеджерів, а систему підвищення кваліфікації необхідно перевести на метод навчання впродовж життя, впровадження системи навчання, інтерактивних форм навчання, використання змішаного підходу (очна та дистанційна) та освітніх інновацій, впровадження інтегрованих моніторинг та оцінка якості системи надання освітніх послуг з підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» відповідно до європейських стандартів забезпечення якості освіти [15]. Фактично йдеться про повну реалізацію принципу безперервного навчання, прийнятого в країнах-членах ЄС.

Водночас, з урахуванням євроінтеграційних прагнень України, ефективність та дієвість системи професійного навчання публічних службовців безпосередньо пов'язана з раціональним визначенням та впровадженням у практику основних напрямів реформування системи професійної освіти публічних службовців. До таких напрямів можна віднести [1; 6; 9]:

– удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази професійної підготовки;

- адаптацію професійної підготовки публічних службовців в Україні до стандартів Європейського Союзу;

- випереджальний характер освітнього процесу;

- кадрове забезпечення системи державної служби;

- професійне навчання публічних службовців;

- чітке визначення основних стейкхолдерів та формування системи професійної освіти і підготовки публічних службовців;

- модернізація змісту навчальних планів і програм та впровадження нових освітніх технологій;

- впровадження інноваційних методів і технологій, які забезпечують неперервність освіти тощо.

На даний час здійснення модернізації системи освіти та підготовки публічних службовців в Україні потребує, перш за все, вироблення та імплементації основних принципів та підходів, які дозволять створити можливість для проведення модернізації цієї системи для наближення до стандартів ЄС. У цьому процесі важливо звернути увагу на досвід ЄС у сфері професійної освіти та підготовки публічних службовців. Так, як зазначають дослідники, «у багатьох європейських країнах створена ефективна система підготовки кадрів для державної служби, яка, у межах системи кадрової роботи, спрямована на підвищення якості підготовки державних службовців, а також присвячена методам відбору кадрів як при прийомі на державну службу, так і при просуванні на вищі державні посади» [11]. Основними елементами цієї системи є державні освітні установи, органи управління освітою, підвідомчі їм організації, громадські об'єднання, при чому активно розвивається система додаткової професійної освіти, внаслідок чого під час професійної перепідготовки відбувається отримання додаткових знань, умінь, навичок за програмами, які передбачають вивчення навчальних дисциплін, розділів науки та техніки, технології, необхідних для виконання нового виду професійної діяльності. Додаткова професійна освіта здійснюється з метою вдосконалення кваліфікації, адаптації до нових економічних та соціальних умов. Важливо, що за європейським досвідом певні види професійної підготовки не розглядаються окремо один від одного, а цілеспрямоване навчання та підготовка кваліфікованих кадрів передбачає тісний зв'язок і координацію між видами навчання [3; 18].

Системи професійної освіти та підготовки в країнах-членах ЄС мають певні відмінності,

які обумовлені основними принципами кадрової роботи, які застосовуються під час добору на державну службу. Так, у Франції діє понад 200 навчальних закладів за даним профілем, найпрестижнішим з яких є Національна Школа Адміністрації, завданням якої є забезпечення підготовки публічних службовців вищого ешелону у сфері політичного, економічного, адміністративного управління, а також підготовку службовців для дипломатичного корпусу [8; 19]. Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів у Франції включає в себе [19]: підготовку у вищих навчальних закладах; підготовку і перепідготовку кадрів у спеціалізованих інститутах; підготовку без відриву від виробництва; стажування в ході проходження практики на конкретній посаді за певною програмою під керівництвом досвідчених фахівців; безперервну підготовку (самоосвіта).

До системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів Німеччині входять університети та вищі школи з підготовки управлінських кадрів (Федеральна вища школа державного і муніципального управління і відповідні земельні вищі школи) [19]. Головним профільним вищим навчальним закладом з підготовки публічних службовців у Німеччині є Федеральна Академія Державного Управління при Міністерстві внутрішніх справ Німеччини, навчання в якій передбачає, крім традиційного теоретичного блоку, значну орієнтацію на практичну діяльність у межах виробничої та закордонної практики, що забезпечує високий рівень підвищення кваліфікації публічних службовців [8; 11; 12].

Поряд з цим, варто зазначити, що дослідники звертають окрему увагу на значущість концептуального підходу до організації процесу підготовки та перепідготовки публічних службовців, що спрямоване на максимальну професіоналізацію державної служби. Так, у досвіді країн-членів ЄС можна виділити три концепції навчання та підвищення кваліфікації управлінських кадрів [5]:

- концепція багатопрофільного навчання, яка є ефективною з економічної точки зору, оскільки підвищує внутрішню та позавиробничу мобільність працівників;

- концепція спеціалізованого навчання, яка орієнтована на сьогоднішнє або на найближче майбутнє і має відношення до безпосереднього виконання посадових обов'язків;

- концепція навчання, орієнтованого на особистість, метою якої є розвиток людських якостей, закладених природою або придбаних ним у практичній діяльності. Ця концепція стосується персоналу, що має схильність до нау-

кових досліджень та володіє талантом керівника.

Останнє є характерним для досвіду багатьох країн Європи, поширюючись на підготовку фахівців не тільки у сфері державної служби. У цьому аспекті привертає особливу увагу концепція управління талантами («talent management»), яка в якості одного з основних завдань управління розвитком системи професійної освіти розглядає розвиток талантів шляхом виявлення осіб, що відповідають визначеним критеріям та потребам публічної служби безпосередньо в органах державної влади та місцевого самоврядування. Такий підхід, у переважній більшості випадків, розглядається в якості активних інвестицій та є критичним завданням процесу управління талантами в системі професійної освіти [2]. Забезпечення реалізації наведеного підходу здійснюється у межах нормативно-правового регулювання розвитку системи професійної освіти та підготовки публічних службовців, що забезпечує оновлення та адаптацію цієї системи до умов змінюваного зовнішнього середовища, появи нових, більш складних завдань на основі впровадження до системи освіти і підготовки інноваційних методів управління кадровими ресурсами і талантами, зосереджених на досягненні високого рівня професіоналізму. Імплементация підходу до управління талантами в систему професійної освіти та підготовки публічних службовців у країнах-членах ЄС дозволила досягти необхідного рівня ефективної реалізації принципів гнучкості, адаптивності, інноваційності тощо у єдиному комплексі основних концептуальних положень розвитку управління людськими ресурсами. Нормативне закріплення отримали основні шляхи вирішення наявних і потенційних проблем у сфері управління персоналом та управління кадрами, що було передбачено відповідною реформою системи професійної освіти публічних службовців. Водночас одним з основних питань реформи стало забезпечення єдності підходів до управління системою освіти та підготовки та управління персоналом, що вирішувалось на основі впровадження принципів управління талантами у практичну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування [4].

Звертаючись до досвіду України у цій сфері, можна погодитись з тим, що однією з головних проблем формування, впровадження і розвитку систему управління талантами є формування концептуального і доктринального бачення не тільки її сутності та основних завдань, цілей і пріоритетів, але й всієї сукупності зв'язків з іншими системами і підсистемами, що в цілому

забезпечують розв'язання питань кадрової політики [4]. Вирішення цієї проблеми може бути досягнуто шляхом розробки інтегрованої стратегії управління талантами, яка має відображати основні принципи та пріоритети кадрової політики невід'ємно та узгоджено з основними принципами і пріоритетами професійної освіти. Як зазначають дослідники, така стратегія повинна передбачати не тільки фіксацію (картування) і планування розвитку талантів, підвищення їх продуктивності, вирішення питань відбору, добору та утримання, але й визначення способів оптимізації та інтегрування функцій всіх систем і підсистем забезпечення кадрових потреб з функціональною сферою, охоплювати весь її масштаб, метою чого є створення умов для розвитку висококваліфікованих професійних кадрів з високим рівнем потенціалу виконання службових функцій і завдань на посадах [2; 14].

Фактично, виходячи з досвіду країн-членів ЄС, управління на основі управління талантами передбачає визначення конкретних способів розвитку, утримання, шляхів побудови кар'єри найбільш ефективних і талановитих публічних службовців, всіх складових особистого потенціалу з урахуванням ускладнення завдань, функціональних обов'язків, ситуацій з високим ступенем ризику та невизначеності, в яких приймаються рішення. Управління на основі управління талантами передбачає забезпечення взаємодії системи професійної освіти та підготовки та кадрових органів на всіх етапах кар'єри, що обумовлює необхідність визначення основних видів та послідовності оцінки кадрового потенціалу в системі управління талантами на основі формування професійного профілю особистості. Така оцінка передбачає порівняння наявних даних зі стандартом або змінною у співвідношенні з функціями управління талантами й складається з наступних етапів [2]:

– кадрове планування (усі дії, необхідні для забезпечення відповідності результатів управління талантами стратегічним цілям, інтеграції всіх функцій управління талантами та полегшення зв'язку зі стейкхолдерами) на основі системної реалізації підпорядкованих функцій кадрового планування (узгодження стратегічних цілей; культурна відповідність; функціональна інтеграція; управління потребами в талантах; управління кадровим резервом; планування кар'єрного зростання; планування, програмування, складання бюджету та виконання; системи вимірювання, підзвітності та прогнозування; управління змінами).

– комплектування (усі дії, необхідні для виявлення і найму талантів, їх розвитку) на

основі системної реалізації допоміжних функцій набору (планування залучення талантів; демографічний аналіз; управління різноманіттям; маркетинг та рекрутинг; початкова оцінка; початковий вибір кар'єри; введення в дію вихідної діяльності; адаптація).

– управління кар'єрою (оптимізація індивідуального управління кар'єрою на основі унікальних талантів) на основі системної реалізації підпорядкованих функцій кадрового забезпечення (призначення; планування наступності; конкурсний відбір; оцінювання; подальший вибір кар'єри).

– розвиток (дії, необхідні для оптимізації розвитку унікальних талантів) на основі системної реалізації підлеглих функцій розвитку (освіта; досвід; наставництво; оцінювання; індивідуальне планування кар'єри).

– мотивація (оптимізація продуктивності шляхом стимулювання та підтримки кадрового резерву) на основі системної реалізації підлеглих функцій утримання (заробітна плата, пільги та вихід на пенсію; програми якості життя; управління ефективністю; підвищення по службі тощо).

Як можна побачити, наведені етапи у межах реалізації підходу управління талантами дають можливість забезпечити подальший розвиток системи професійного навчання публічних службовців шляхом урахування [9, с. 62-63]:

– високої ефективності визначення потреб у професійному навчанні, орієнтованих на поточні та перспективні пріоритети державної служби та місцевого самоврядування з урахуванням професійних компетентностей майбутнього під час визначення індивідуальних потреб у професійному навчанні публічних службовців;

– функціонування і розвитку ринку надання освітніх послуг у сфері професійного навчання шляхом модернізації інфраструктури та освітнього простору, зокрема з урахуванням вимог інклюзивності; диверсифікації освітніх пропозицій та оновлення змісту програм підвищення кваліфікації;

– розвитку системи моніторингу та оцінювання якості професійного навчання через створення умов для розвитку системи внутрішнього забезпечення якості та формування дієвої системи зовнішнього моніторингу якості професійного навчання;

– запровадження бенчмаркінгу в системі професійного навчання, залучення незалежних установ оцінювання та забезпечення якості освіти до моніторингу діяльності закладів післядипломної освіти тощо.

**Висновки.** Професіоналізація системи освіти та підготовки публічних службовців

передбачає створення належних умов для постійного оновлення та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок фахівців, стимулювання їх до саморозвитку на основі використання принципу освіти впродовж життя. На це вказує досвід країн Європи (Німеччина, Франція), що відображається у нормативно-правовій базі, що регулює питання професійної освіти та підготовки публічних службовців, орієнтуючи її на активний розвиток принципів професіоналізму. Водночас, стратегічним пріоритетом є створення ефективного комплексу з управління професійною освітою та підготовкою публічних службовців і управління кадрами. В умовах реформування та модернізації системи професійної освіти та підготовки публічних службовців в Україні доцільно звернути увагу на адаптацію та використання підходу управління талантами, який активно використовується у країнах-членах ЄС, сприяючи оптимізації управління системою кадрового забезпечення публічної служби.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу. К.: Міленіум, 2004. 128 с.
2. Вітер Д., Оліферук В., Мигун М. Доктринальне забезпечення розвитку системи військової освіти: методичні рекомендації. К.: НУОУ, 2023. 128 с.
3. Гриненко В. Професійне навчання вищих керівних кадрів для державної служби в зарубіжних країнах. *Вісн. НАДУ*. 2005. №3. С. 162-169.
4. Інноваційний підхід управління розвитком системи професійної військової освіти: проблеми та перспективи: монографія / За заг. ред. Д.В. Вітера та М.В. Ковалю; [Кол. авт.]. К.: НУОУ, 2022. 192 с.
5. Ковбасюк Ю., Гошовська В., Пашко Л. Керівництво та лідерство в системі державної служби. К.: НАДУ, 2011. 147 с.
6. Лозовецька В. Професійна кар'єра особистості в сучасних умовах: монографія / В. Лозовецька. Київ, 2015. 279 с.
7. Орлів М. Підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади: механізми формування сучасної моделі: монографія / М. Орлів. К.-Івано-Франківськ: «Лілея-НВ», 2018. 300 с.
8. Піганьоль Р., Саковіч М., Ердманн К., Петерсон Б. Система підготовки ДС у Франції, Польщі, Іспанії та Латвії. К.: НАДУ, 2010. 150 с.
9. Дослідження впровадження реформи системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування (2018 - 2022 роки) К.: НАДС, 2022.
10. Системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах. – К.: УАДУ, 2000. 424 с.
11. Сікорська І. Підготовка державних службовців у країнах Європи *Університети і лідерство*. 2016. № 3.

12. Татоян Д., Коломоєць Т. Досвід європейських країн у підготовці та підвищенні професіоналізму публічних службовців. *Грааль науки*. 2021. № 2-3. С. 140-145. URL: <https://doi.org/10.36074/grail-of-science.02.04.2021.028>.
13. Хрущ О. Професійне навчання державних службовців: стан і перспективи розвитку. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2018. № 4. С. 74-84.
14. Цевельов О., Вітер Д., Мітягін О., Шабатіна Н. Talent management в системі військової освіти України. *Військова освіта*. 2022. № 1 (45). С. 265-274.
15. Goncharuk N., Orhiiets O., Prokopenko L. Formation and development of the system of professional training of public servants in ukraine: organizational, legal, and economic aspects. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2021. Vol. 7. № 1. pp. 39-46. DOI: URL: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2021-7-1-39-4>.
16. Marčetić G. Education and training of civil servants in the countries in transition. *Revija za socijalnu politiku*. Vol. 12. № 2. pp. 133-156.
17. Osborne S. The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. N.-Y.: Taylor & Francis, 2010. 431 p.
18. Price J. Education and the Civil Service in Europe. *The Western Political Quarterly*. 1957. Vol. 10. № 4. pp. 817-832. URL: <https://doi.org/10.2307/444160>.
19. Public Service Training in OECD Countries, Sigma Papers. № 16, OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml619ljzsn-en>.