



DOI 10.37491/UNZ.78.14
УДК 351.851:005



Чжан ФЕНХАО¹,
Інна СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА²

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ КАДРІВ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ³

Проаналізовано стан професіоналізації кадрів системи публічної служби. Визначено, що фахова підготовка державних службовців, спроможних і готових ефективно вирішувати увесь комплекс поставлених управлінських завдань у контексті реформування державного управління в сучасній Україні, постійно нарощувати свій управлінський потенціал і практичний досвід в умовах суспільства, що динамічно модернізується, є актуальною проблемою науки публічного управління. Управлінська культура входить до структури професійної культури державних службовців та в процесі свого реального функціонування визначає мистецтво управління. Як показують результати аналізу професійної діяльності державних службовців, наразі в Україні спостерігається тенденція зростання кількості керівників, недостатньо підготовлених до управлінської діяльності, які мають

¹ аспірант,
Міжрегіональна Академія управління персоналом (м. Київ),
609656594@qq.com.

² доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом (м. Київ),
innaorlova@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0001-9227-7426>.

© Фенхао Ч., Семенець-Орлова І. А., 2020

³ Робота виконувалася за рахунок бюджетних коштів Міністерства освіти і науки України, наданих на виконання науково-дослідного проекту «Реалізація потенціалу молодих вчених у інтеграції бізнесу, науки, освіти» (№ 0120U102126).



сформовану невисокого рівня (так звану «клаптикову») управлінську культуру. Водночас сучасний ефективний державний службовець в умовах динамічних змін у багатьох сферах суспільного життя — це фахівець, орієнтований на сучасні управлінські пріоритети, який володіє новітніми управлінськими технологіями, здатний до професійної самоактуалізації та безперервного вдосконалення. Формування політично нейтрального, професійного, чесного, чутливого до вимог громадян службовця, а також державних менеджерів із сучасними управлінськими знаннями, розвинутим інноваційним світоглядом, здатних діяти в умовах невизначеності, є важливим завданням. Врахування потребують соціально-психологічні чинники управлінської діяльності, пов'язані із урахуванням індивідуально-психологічних особливостей людей та закономірностей спілкування в соціальних групах. Розвиток сучасної культури врядування та відповідальності керівників усіх рівнів за управління людськими ресурсами, зміцнення морально-духовного капіталу управлінців у контексті реалізації нових принципів державної служби неможливі без розв'язання проблеми розвитку управлінської культури державних службовців. Дієвий розвиток творчої самореалізації особистості державного службовця можливий тоді, коли він забезпечується ґрунтовною правовою базою й здійснюється на відповідних наукових засадах. Узагальнене розуміння вимог до управлінської культури державних службовців також не повною мірою відповідає науковому розумінню управлінської культури як складнокомпонентного явища.

Ключові слова: управлінська культура, професійні компетентності, безперервна освіта, професіоналізація.

У сучасних умовах суспільного розвитку України ефективність роботи будь-якої керівної структури та органів державної служби багато в чому визначається підбором персоналу, їх професійною підготовкою, діловими та людськими якостями, здатністю швидко та раціонально виконувати свої функціональні обов'язки. Для того, щоб забезпечувати належний рівень професіоналізму, державний службовець зобов'язаний постійно підтримувати високий рівень своєї компетентності, періодично підвищувати кваліфікацію. Професійний розвиток державного службовця повинен мати безперервний характер, здійснюватися протягом всієї його професійної діяльності. Однак сьогодні не всі державні службовці відповідають цим вимогам.

Очевидно, що завдання вдосконалення організації діяльності державних служб, підвищення якості та масштабів навчання для роботи в цій галузі в працях зарубіжних учених Г. Атаманчук, Д. Боссарт, І. Левицька, В. Цвик та ін. Окремі теоретико-методологічні аспекти професійного розвитку кадрового забезпечення публічної служби активно досліджують вітчизняні науковці, а саме: В. Авер'янов, В. Бакуменко, П. Ворона, І. Дегтярьова, Т. Іванова.



Мета статті полягає у теоретичному аналізі формування механізмів професіоналізації кадрів системи публічної служби в сучасних українських реаліях. Для максимального розкриття мети статті було поставлено такі завдання:

— проаналізувати стан професійного розвитку кадрового потенціалу публічної служби в науковому дискурсі та розглянути його понятійно-категорійний апарат;

— уточнити механізми професіоналізації кадрів системи публічної служби з позиції її розвитку та на цій основі ідентифікувати шляхи до професійного зростання;

— довести нагальну необхідність модернізації механізмів професіоналізації кадрів системи публічної служби в умовах реформування державного управління в Україні.

Концепція «публічної служби» є достатньо новою для української теорії та практики. У вітчизняній традиції в основному оперують поняттям «державна служба», що обумовлено особливостями сучасного періоду її формування. Публічну службу розуміють як вид діяльності, який належить до функціонування центральних та місцевих органів влади та здійснюється в інтересах суспільства під егідою держави.

Значення професійної діяльності публічних службовців як найважливішої інституційної характеристики полягає в тому, що вона спрямована на забезпечення виконання повноважень органів публічної влади, реалізації ними певних функцій та надання послуг [1].

Виділення у структурі суспільного розподілу праці публічних службовців як представників професії обумовлено, перш за все, характером праці: він нематеріальний, у ньому відсутня фізична праця, переважають інтелектуальні та творчі форми роботи. За своїм змістом, вона, відповідно до концепції нового менеджеризму та «сервісної держави», наближається до професій третинного сектору економіки, які пов'язані з наданням послуг, а за обсягами владних та управлінських функцій практично не має аналогів.

Серед важливих умов діяльності публічних службовців необхідно відмітити підвищену відповідальність за результати праці. Тому професіоналізм кадрів публічної служби відіграє дуже важливу роль. На початку дослідження проаналізуємо основні підходи до поняття «професіоналізм» та «професіоналізація».

На думку М. В. Слоновьовського, професіоналізм — це знання, досвід та майстерність у вибраному виді діяльності [2]. Професіоналізм — це багатогранне явище, зокрема це сукупність освіти, саморозвитку фахівця, особистісних якостей, власного досвіду, сили волі тощо.

Крім того, професіоналізм можна визначити як внутрішнє ставлення спеціаліста до праці. Основні вимоги, що характеризують професіоналізацію посадової особи (особистий професіоналізм), полягають у виконанні обов'язків, покладених державою, через наявність умінь, навичок, певного досвіду, знання, а також особистісних здібностей.

Таким чином, професіоналізм — це найкращі досягнення, результати в певному виді діяльності за допомогою власного досвіду, освіти, на-



вичок, вмінь. Професіоналізм дозволяє фахівцю будувати власну ділову кар'єру, виконувати інноваційно та раціонально завдання.

Професіоналізм є основою професійного розвитку публічного службовця, адже завдяки професіоналізму публічний службовець ефективно виконує свої посадові обов'язки та завдання, які ставить керівництво та держава, що, у свою чергу, впливає на його розвиток та кар'єрне зростання. Тепер розглянемо процес професіоналізації як основу професіоналізму публічних службовців.

На думку теоретика В. А. Цвик [4], дефініцією професіоналізації може бути така: «це адаптації індивіда до професійного співтовариства, професійного середовища, отримання необхідних в професії знань, умінь і навичок». Відтак професіоналізацію можна вважати складником процесу соціалізації особистості. І. Левицька визначає професіоналізацію як тривалий процес формування і розвитку професіоналізму, що складається з професійного та соціалізаційного компонентів [5].

Таким чином, професіоналізація публічних службовців — це процес становлення та розвитку людини як фахівця в системі публічного управління, який ніколи не закінчується, адже фахівець постійно вдосконалює свою професійну майстерність.

Професійний розвиток кадрів публічної служби включає розвиток особистості публічного службовця, що передбачає певну динаміку властивостей і якостей, виражених у вигляді «розвитку» особистості. Однак процес розвитку не складається лише з росту й удосконалення.

Професійний розвиток публічної служби має фундаментальне значення в контексті післядипломної освіти державних службовців, адже будь-які політичні стратегії формуються та реалізуються через призму людини.

Існують критерії професійного потенціалу державних службовців, які ґрунтуються на розроблених критеріях професійного потенціалу особистості Східного університету Індіани:

- особиста і професійна відповідальність;
- соціальний, емоційний і фізичний комфорт;
- міжособистісні відносини [6].

Отже, головні питання, що постають перед Україною на сучасному етапі, порушують проблему професіоналізації людських ресурсів, тобто людей, які прямо стосуються публічної служби. Успішне вирішення цієї проблеми можливе за умови акмеологізації безперервної професійної освіти державних службовців.

Досліджуючи динаміку кількості державних службовців в Україні протягом 2017–2019 рр., можна побачити її негативну тенденцію. Так, у 2018 році кількість державних службовців зменшилася на 20 180 осіб, або на 8,9 % порівняно з 2018 року, а у 2019 році, навпаки, зросла на 2 533 особи, або на 1,2 % порівняно з 2018 роком. Загалом, протягом останніх трьох років кількість державних службовців в Україні зменшилася на 17 647 осіб, або на 7,8 % [1]. Таким чином, кадровий потенціал публічної служби є визначальним елементом в організації суспільства, його функціонування та подальшого розвитку.



Найважливішою характеристикою кадрового персоналу є його якість та вдосконалення, що визначаються підвищенням освітнього рівня, загальної культури, набуттям досвіду, професіоналізації.

Реалізація принципу професіоналізації на публічній службі забезпечується, насамперед, через механізми професійного розвитку державних службовців.

Поняття професійного розвитку кадрів публічної служби багатогранно та включає такі механізми:

«1) професійно-кваліфікаційний розвиток, пов'язаний найчастіше з навчанням і самоосвітою державних службовців, набуття ними нових знань і професійного досвіду;

2) професійно-посадовий розвиток, пов'язаний із службово-посадовим просуванням, можливістю використання службовця як у рамках конкретного державного органу, так і (з урахуванням службової ротації) в інтересах всієї системи публічного управління;

3) особистісно професійний розвиток, що розуміється як динамічний інтегративний процес, пов'язаний зі змінами особистісних і професійних характеристик, що забезпечує новий рівень потреб, готовності й можливості саморозвитку і самореалізації фахівця в процесі службової діяльності» [3].

Процес професійного розвитку державних цивільних службовців є сумарним результатом процесу професійної підготовки й отримання додаткової професійної освіти, що включає професійну перепідготовку, підвищення кваліфікації та стажування державних цивільних службовців.

Практика показує, що в сучасній системі професійної освіти державних кадрів системи публічної служби в Україні є чимало «вузьких місць».

Структуру вітчизняної системи професійної освіти і професіоналізації кадрів публічної служби складають 4 компоненти [7]:

- підготовка кадрів для системи публічної служби;
- перепідготовка кадрів для системи публічної служби;
- підвищення кваліфікації публічними службовцями за загальними та спеціальними програмами;
- стажування публічних службовців.

Наразі нормативний порядок підвищення кваліфікації має низку невирішених суперечностей, адже майже не враховує результати здобувача в процесі такого навчання. Це зумовлює відсутність належних стимулів до професійного розвитку в державних службовців, формалізації процесу підвищення кваліфікації, зведення його лише до отримання документа. Наслідком такого процесу стає і невисокий рівень освітніх програм, що пропонуються провайдерами надання послуг з підвищення кваліфікації.

Іншою проблемою є недостатньо розроблені кваліфікаційні вимоги до різного рівня посад, а також відсутність можливості здійснювати належну особистісно професійну діагностику кадрового складу через її недостатню розробленість на теоретико-методологічному рівні [6].

Можемо сформулювати такі рекомендації для вдосконалення системи професійної підготовки державних службовців:

- переглянути перелік підстав для направлення на навчання;



— відпрацювання впливу професійного розвитку на кар'єру державного службовця;

— розробка та впровадження нових підходів до розвитку професійних компетентностей публічних службовців, що мотивуватимуть до безперервного професійного розвитку, збільшення в цьому процесі кількості практик використання сучасних електронних методик;

— створення спеціалізованого єдиного інформаційного ресурсу для розвитку професійних компетентностей публічних службовців на основі єдиної інформаційної системи, надання їм можливостей самостійного професійного розвитку.

Диференційований підхід до кожного члена колективу в організації, врахування ним інтересів, цінностей і норм поведінки кожного працівника сприяють творчому розкриттю людей та успішному виконанню поставлених завдань. У деяких випадках можливо і доцільно впливати на людину, змінюючи її орієнтири і ставлення до групової мети. В інших випадках краще дати людині певну свободу в її пристосуванні до групи та виборі форми виконання завдання.

Командний дух забезпечить успішність спільної діяльності за умови ототожнення членами команди особистої і групової мети, інтересів і почуття взаємної відповідальності за дії кожного. Під час виконання цієї умови виникає синергетичний ефект, коли фізичні та інтелектуальні зусилля одного множаться на зусилля інших і згуртована команда виявляється в змозі вирішувати завдання, непосильні для звичайної робочої групи фахівців [8].

Японські керівники домагаються загального консенсусу під час прийняття управлінських рішень, залучаючи у всебічне обговорення нагрітих проблем всіх членів робочої групи. Кожен учасник вільно висловлює думку, уникаючи критичних зауважень на адресу опонентів. Згоди досягають вимагаючи додаткової інформації, роз'яснень, порад, інформації у письмовій формі [9].

Спільна діяльність стосується й управлінської сфери, поширюючись на особливості діяльності груп керівників та використання ними потенціалу підлеглих у прийнятті рішень через так зване учасницьке управління. Колективний суб'єкт управління — це управлінський колектив, який визначається системою інтегральних властивостей, опосередкованих специфікою управлінської діяльності. Чисельність колективного суб'єкта управління залежить від функціональних особливостей організації. Оптимальною вважають кількість 5–12 осіб. Можна обґрунтувати поняття коефіцієнта марності та стверджувати, що збільшення чисельності апарату в рамках визначених структур (відділів, секторів) не може бути нескінченно розумним. Ці органи управління втрачають свою функціональну владу, коли кількість їх членів (працівників) перевищує 21. Коефіцієнт марності знаходиться між 19 і 22 управлінцями (незалежно від їх рангу і статусу). Ідеальна кількість працівників у кабінеті, секторі, комісії — п'ять осіб. Це число високої функціональності. П'ять осіб легко зібрати, а зібравшись — вони можуть працювати швидко, вміло та тихо.



Спільне управління передбачає активну участь і керівника, і підлеглих у розв'язанні проблем організації, що базується на наданні співробітникам можливості прийняття рішень через делегування повноважень, обов'язків працівникам та керівникам нижчого рівня. Усі співробітники повинні усвідомлювати відповідальність перед організацією, а функції керівників повинні дещо видозмінитися. Керівник повинен вміти ефективно координувати спільну діяльність, допомагати працівникам виявляти проблеми та приймати рішення, довіряти їм, навчати розв'язувати проблемні ситуації. Кожен працівник може мати корисні ідеї, і керівник повинен бути готовим до їх реалізації, керуючись критерієм практичної доцільності. Причому працівники повинні визнавати рішення, прийняті більшістю голосів. Важливо, що в будь-якому разі в такій організації діяльності відповідальність лягає, насамперед, на керівника.

Управлінська культура є ключовим компонентом способів досягнення мети державного управління на державній службі. Управлінська культура не є додатковою характеристикою управління, а обов'язковою частиною ефективного професійного управління. Це знаходить своє відображення на рівні ідеалів, мети, очікувань, відносин, особливо – на рівні норм і правил поведінки, дій щодо інших. Управлінська культура формується на основі нормативних цінностей професійної державної служби демократичної держави, зокрема цінностях державного управління і етичних принципах.

У вітчизняній науковій традиції державного управління приділяється велике значення «людському фактору» (особливостям особистості фахівця) у процесі формування професійної культури державних службовців, менша роль відводиться «організаційному фактору» — об'єктивним принципам, умовам, нормам, що визначають зразки поведінки й діяльності. У зарубіжній науковій традиції теорії управління, навпаки, чітко виражений акцент на «організаційному» факторі (системі, правилах роботи, координації діяльності різних галузей влади).

Підвищення рівня управлінської культури повинно здійснюватись керівником через безперервний професійний розвиток, використання сучасних форм та методів навчання, підвищення культури прийняття рішень, делегування повноважень.

Простий шлях розв'язання сучасних завдань реформування системи державного управління освітою на принципах демократії — забезпечення підготовки та впровадження освітніх змін на різних рівнях освітньої системи, забезпечення максимального делегування адміністративних і навчально-методичних повноважень на рівень навчальних закладів у поєднанні з належним управлінням усередині самого закладу та забезпеченням якості освіти в контексті реформи децентралізації влади, подолання надлишкового паперообігу в системі управління освітою лежить у забезпеченні безперервності процесу розвитку управлінської культури державних службовців сфери освіти.

Формування ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні, яка б відповідала стандартам демократичної держави, є неможливою без комплексного розвитку її потенціалу —



кадрів органів влади. Наразі очікування різних соціальних груп щодо змісту управлінської культури стосується дотримання системою державної служби національних інтересів України, функціонально-операційних цінностей демократичного врядування і кращих практик ефективного управління; зіставлення змісту/сенсу нормативних і цінностей управлінської діяльності, які реально працюють.

У ході дослідження встановлено, що формування управлінської культури державних службовців об'єктивно розглядати як безперервний процес самовдосконалення в рамках професійної діяльності, а не вузько в рамках фахової підготовки державних службовців. На процес розвитку управлінської культури визначальний вплив має особистість керівника, його професіоналізм та рівень загальної культури, саме тому розвиток управлінської культури повинен сприйматись державним службовцем як важливе завдання в напрямку його самовдосконалення.

Одним із завдань розвитку сучасної Української держави залишається досягнення високого рівня управлінської культури державних службовців як компоненти їхньої професійної культури та професійної компетентності.

Рекомендації:

— створення державних центрів експертно-консультативних послуг для державної служби відповідного профілю;

— утвердження нових спецкурсів із політико-психолого-управлінського аналізу в системі фахової підготовки державних службовців.

Список використаних джерел

1. Карковська В. Я., Перхач О. Л. Дослідження структури кількісного складу державних службовців в Україні. *Вісник Мукачівського державного університету*. 2019. Вип. 14. С. 704–708.
2. Слоньовський М. В. Професіоналізм у системі публічного управління як основа розвитку кадрів публічної служби в Україні: методологічний аспект. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 1. С. 175–181. *Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського*. URL : <http://bit.ly/3vnx9Kj>.
3. Цвык В. А. Професионализация как социальный процесс. *Вестник РУДН. Серия социологии*. 2003. № 4–5. С. 258–269.
4. Levitskaya I. Профессиональный план как структурный компонент самоопределения личности. *Concept: Scientific and Methodological e-magazine*. 2013. № 1. С. 1–6. *URN:NBN Resolver für Deutschland und Schweiz*. URL : <https://bit.ly/2OJ4wGd>.
5. Слоньовський М. В. Наукові підходи до формування професійно-кваліфікаційних вимог до публічних службовців. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матер. щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжн. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні. 25 травня 2018 р. Київ : НАДУ, 2018. Т. 4. С. 76–78.
6. Дмитренко Г. В. Професійний розвиток кадрового потенціалу публічної служби в сучасних українських реаліях. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. № 3. С. 95–101. *Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського*. URL : <http://bit.ly/3qHeN33>.



7. Жиденко Н. А. Реформування сфери професійного навчання державних службовців в Україні: досвід Республіки Польща. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Серія «Державне управління». 2018. № 1. С. 45–51.
8. Семенець-Орлова І. А. Трансформаційне лідерство та ціннісно-орієнтоване публічне управління: сучасні підходи. *Public management*. 2020. № 1 (21). С. 277–285. [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-1\(21\)-277-285](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-1(21)-277-285).
9. Semenets-Orlova I., Kyselova Y. Multidimensional management contemporary: generation of social meanings for a new collective identities. *Public management*. 2018. № 4 (14). P. 264–269. <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i14.118>.

Надійшла до редакції 27.10.2020

Zhang FENGHAO,
Inna SEMENETS-ORLOVA,
Interregional Academy of Personnel Management

Formation of Mechanisms of Professionalization of Public Service System Personnel

The article analyzes the state of professionalization of public service personnel. It is determined that professional training of civil servants, able and ready to effectively solve the whole set of managerial tasks in the context of public administration reform in modern Ukraine, constantly increase their managerial potential and practical experience in a dynamically modernizing society is an urgent problem of public management science. Managerial culture is part of the structure of professional culture of civil servants and its actual functioning determines the art of management. According to the results of the analysis of professional activity of civil servants, currently in Ukraine there is a tendency to increase the number of managers who are insufficiently prepared for management activities, who have not formed a high level (so-called «patchwork») managerial culture. At the same time, a modern effective civil servant in the conditions of dynamic changes in many spheres of public life is a specialist focused on modern management priorities, who has the latest management technologies, capable of professional self-actualization and continuous improvement. The formation of a politically neutral, professional, honest, sensitive to the demands of citizens employee, as well as public managers with modern management knowledge, developed innovative worldview, able to act in conditions of uncertainty, is an important task. Socio-psychological factors of managerial activity related to taking into account the individual psychological characteristics of people and patterns of communication in social groups need to be taken into account. The development of a modern culture of governance and responsibility of managers at all levels for human resource management, strengthening the moral and spiritual capital of managers in the context of implementing new principles of civil service is impossible without solving the problem of developing managerial culture of civil servants. Effective development of creative self-realization of a civil servant's personality is possible when it is provided with a solid legal basis and is carried out on the appropriate scientific basis. The generalized understanding of the requirements for the managerial culture of civil servants also does not fully correspond to the scientific understanding of managerial culture as a complex component.

Keywords: *managerial culture, professional competencies, continuing education, professionalization.*