

Формування спеціалізованих компетентностей фахівців публічного управління через призму принципу доброчесності

Сучасні виклики, які стоять перед управліннями, вимагають якісної підготовки управлінських кадрів закладами вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Метою статті стало, на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень сучасного стану формування спеціалізованих компетентностей майбутніх фахівців публічного управління, виявити існуючі проблеми в цій сфері та запропонувати напрями їх вирішення. Сьогодні закладам вищої освіти нормативно-правова база, стандарти вищої освіти визначають спеціалізовані компетентності для фахівців публічного управління. Визначено, що державні службовці у своїй діяльності керуються принципами етики державної служби, в тому числі й доброчесності. Аналізуючи вимоги чинного законодавства та освітніх програм до спеціалізованих компетентностей діючих та майбутніх фахівців публічного управління, можна дійти чіткого висновку, що їх формування має відбуватися через призму принципу доброчесності. Проте, саме практичний бік формування спеціалізованих компетентностей через призму доброчесності у здобувачів певною мірою ускладнюється українськими реаліями. А саме – відсутністю дієвого мотиваційного та організаційного механізму державного управління удосконалення служби в органах публічного управління. Його відсутність спричиняє не лише проблеми в середовищі працюючих державних службовців різних рівнів, а й впливає на підготовку майбутніх фахівців зазначеної галузі.

Ключові слова: принцип доброчесності, компетентності; спеціалізовані компетентності; механізми державного управління; публічне управління; державна служба.

Актуальність теми. Сучасні виклики, які стоять перед управліннями в силу швидкозмінного світу, реформування в різних сферах публічного управління, економіці, соціальній галузі тощо вимагають якісної підготовки управлінських кадрів закладами вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». І насамперед заклади вищої освіти мають спрямувати свої зусилля саме на формування спеціалізованих компетентностей своїх випускників. Адже здатність молодого спеціаліста швидко адаптуватися до складних умов роботи в органах публічного управління дасть переваги не лише спеціалісту, а й зменшить ресурсні витрати (матеріальні, часу та інші) організації/установи, в якій він розпочне свою трудову діяльність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор. Сучасні дослідники в сфері публічного управління все більше уваги приділяють проблемам наявності у державних службовців комплексу компетенцій для якісного виконання службових обов'язків в умовах швидкозмінного світу. Так, Джумагельдієва Г.Д., Орленко Я.Ю., Сергієнко І.Г. розглядають зазначену проблему в межах дослідження механізму врегулювання конфлікту інтересів у системі державного управління [1]. Плещан Х.В. – через призму зарубіжного досвіду формування і удосконалення кадрової політики в середовищі публічного управління [4]. Іщенко М.І., Міщук Є.В., Сорочинський А.Ю. – в межах правових засад адміністративної діяльності органів публічної влади у сфері превентивного антикризового управління. Ясинська Н.А., Рябоконт Ю.М., Рябоконт В.В. досліджують удосконалення процесу підбору кадрів у системі професійного розвитку державної служби України. Сердюк О.І., Мирна О.В., Шупта І.М. розглядають місце доброчесності в моделі компетенцій державних службовців та системі цінностей особистості при запобіганні корупції [10]. Клименко І.В., Акімов О.О., Афонін Е.А. досліджують сучасні моделі компетенцій державних службовців [2]. Крім того, є значні напрацювання нормативно-правової бази, яка нормує як вимоги до наявних компетентностей державних службовців, так і до їх формування в процесі підготовки кадрів у сфері публічного управління та адміністрування.

Проте, формування компетентностей у здобувачів вищої освіти спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» в процесі навчання через призму принципу доброчесності не знайшло широкого висвітлення в доробках науковців та практиків.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень сучасного стану формування спеціалізованих компетентностей майбутніх фахівців публічного управління виявити існуючі проблеми в цій сфері та запропонувати напрями їх вирішення.

Викладення основного матеріалу. Стрімкі зміни в політиці, економіці, засобах комунікації тощо ставлять перед будь-яким управлінням масу вимог і, насамперед, до його вмінь, навичок, знань. А у випадку представника органів публічного управління ці вимоги підсилюються ще і високим рівнем відповідальності як перед отримувачем послуг, так і перед суспільством в цілому.

Спеціаліст з реформування децентралізації влади Олена Сас (експертка з децентралізації, координаторка проєктів ОБСЄ в Україні) зазначає, що чим більш гнучкими, професійними і мотивованими є представники місцевого самоврядування, чим більше готові вони набувати нових навичок і компетенцій – тим кращі результати громади. А також, що на місцях з'явився попит на ті професійні компетенції, що відповідають новим повноваженням, таким як доступ і володіння навичками роботи з відкритими даними, електронними сервісами, відповідальність, стратегічне мислення, здатність планувати та реалізовувати проєкти, користуватися новими технологіями, вести інвестиційну політику, знати іноземні мови, навчатися протягом життя, бути гнучкими та мобільними. Адже це покращує якість і швидкість управлінських рішень, зменшує кількість невдач та помилок, будує прозорі стосунки з громадою на основі довіри [9].

Сьогодні заклади вищої освіти мають у своєму розпорядженні затверджений стандарт вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» для першого (бакалаврського) рівня [7]. В зазначеному стандарті визначено такі компетентності:

- інтегральна;
- загальні;
- спеціальні (фахові, предметні).

Згідно зі Стандартом спеціалізовані компетентності мають бути наступними. Здатність: до соціальної взаємодії, до співробітництва й розв'язання конфліктів; забезпечувати належний рівень вироблення та використання управлінських продуктів, послуг чи процесів та дотримання нормативно-правових та морально-етичних норм поведінки; використовувати в процесі підготовки і впровадження управлінських рішень сучасні ІКТ та систему електронного документообігу; здійснювати інформаційно-аналітичне забезпечення управлінських процесів із використанням сучасних інформаційних ресурсів та технологій; розробляти тактичні та оперативні плани управлінської діяльності; готувати проєкти управлінських рішень та їх впроваджувати; впроваджувати інноваційні технології; до дослідницької та пошукової діяльності в сфері публічного управління та адміністрування; у складі робочої групи проводити прикладні дослідження в сфері публічного управління та адміністрування [7].

Проєктом Стандарту вищої освіти: рівень вищої освіти другий (магістерський), спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування» передбачено формування більш глибоких управлінських (фахових) компетентностей. Здатність: організувати діяльність органів публічного управління та організацій різних форм власності; організувати та розробляти заходи щодо впровадження електронного урядування в різних сферах публічного управління та адміністрування; визначати показники сталого розвитку на загальнодержавному, регіональному, місцевому та організаційному рівнях тощо. Крім того, саме в цьому проєкті стандарту визначено такі компетентності, як здатність виявляти наукову сутність проблем у професійній сфері, знаходити адекватні шляхи щодо їх розв'язання, а також вести дослідницьку діяльність, включаючи аналіз проблем, постановку цілей і завдань, вибір способу й методів дослідження, а також оцінку його якості; здійснювати наукові дослідження в сфері публічного управління та адміністрування [11].

До того ж, значна нормативно-правова база щодо державної служби та служби в органах місцевого самоврядування також формулює прямо чи опосередковано значні вимоги до фахівця публічного управління.

У чинному законодавстві України (Законах «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції» та інших нормативно-правових актах) також визначено ефективні механізми та інструменти забезпечення службової дисципліни та запобігання корупції. А в Законі України «Про державну службу» надається визначення як трактування терміну «професійна компетентність» (стаття 2, ч.1, п.5), а саме – здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку; так і (ст.4) визначено принципи державної служби: верховенства права; законності; професіоналізму; патріотизму; доброчесності; ефективності; забезпечення рівного доступу до державної служби; політичної неупередженості; прозорості; стабільності. Цим же Законом (ст.4) надано трактування принципу «доброчесності» – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [5].

А, наприклад, Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [6] в п.5. також підкреслено, що етична поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування ґрунтується на принципах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, визначених Законами України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також загальних вимогах до поведінки цих осіб, визначених Законом України «Про запобігання корупції».

Власне, передбачені принцип доброчесності, а саме: спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами; неприпустимість використання державного майна в особистих цілях; недопущення наявності

конфлікту між публічними і особистими інтересами; нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, установлених законом; недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій підтверджуються і загальними принципами функціонування державної служби. А також знайшли своє відображення у доробках фахівців Програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту у країнах Центральної та Східної Європи) щодо необхідності здійснення заходів для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі [8].

Власне, порівнюючи вимоги чинного законодавства та освітніх програм до загальних та спеціальних компетентностей діючих та майбутніх фахівців публічного управління, можна дійти чіткого висновку, що їх формування має відбуватися через призму принципу доброчесності. Адже, наприклад, одна із ключових спеціальних компетенцій посадовця органів публічного управління «організовувати діяльність органів публічного управління та організацій різних форм власності» має базуватися саме на усіх складових принципу «доброчесності», вказаних вище. Не кажучи вже про всі інші. І цей принцип, на нашу думку, має бути відображений як у підборі навчальних дисциплін для спеціальності «Публічне управління та адміністрування», робочих програмах, методичних розробках тощо, так і у процесі їх викладання, а також під час проходження практики здобувачами освіти.

Проте, саме практичний бік формування спеціалізованих компетентностей через призму доброчесності у здобувачів певною мірою ускладнюється українськими реаліями. А саме – відсутністю дієвого мотиваційного та організаційного механізму державного управління удосконалення служби в органах публічного управління. Виховувати доброчесність у майбутніх державних службовців необхідно на прикладі справедливого, рівноправного ставлення з боку держави до всіх її громадян, не залежно від того, на яких посадах та якого сектору (державного, приватного тощо) вони перебувають. Сьогодні на часі постало досить складне питання скорочення видатків на державну службу та зменшення кількості державних службовців на районному рівні. Ці складні питання тісно пов'язані з реформою децентралізації влади, діджиталізації, складністю формування бюджету тощо. Так, скорочення на районному рівні, за словами голови профспілки державних службовців [3] певною мірою несе загрозу в питаннях справедливості, особливо людей передпенсійного віку (а їх значна частка саме в районному секторі): пільг на цьому рівні майже немає, працевлаштування ускладнюється відсутністю необхідної кількості місць для людей з їх рівнем кваліфікації (куди підуть працювати ці люди?). До того ж держава визначила цілий ряд обмежень в діяльності особи при прийомі на державну службу, в тому числі і, наприклад, підприємницьку діяльність; а завантаженість під час виконання посадових обов'язків почасти не дає можливості здійснювати дозволені види діяльності (на районному рівні ще й через відсутність потреби). Таким чином втрачається фундамент для дотримання доброчесності тих, хто приходить/хоче прийти на роботу в органи публічного управління, а для викладачів закладів освіти – можливість сформувати якісно спеціалізовані компетентності через призму цього принципу.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Розглянувши вимоги стандартів освітньо-професійних програм з підготовки фахівців спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» та норм чинного законодавства України до претендентів на посади органів державної служби та місцевого самоврядування, а також рекомендації міжнародних структур, які працюють в зазначеній сфері, нами було визначено, що при підготовці фахівця органів публічного управління закладам вищої освіти в сучасних умовах необхідно робити акцент саме на компетентностях, які дозволять йому оперативно орієнтуватися в швидкозмінюваних обставинах, а саме на комунікаційних навичках, здатності впроваджувати в роботу нові досягнення ІКТ. А також науково-дослідницьких, що дасть можливість фахівцеві розглядати виклики з точки зору, насамперед, наукових підходів: глибокого аналізу причин та наслідків тих чи інших проблем. Формування цих компетентностей та базової спеціалізованої щодо уміння організовувати діяльність органів публічного управління має відбуватися через призму принципу доброчесності. Проте, відзначимо, що відсутність дієвого мотиваційного механізму державного управління в цій сфері спричиняє не лише проблеми в середовищі працюючих державних службовців різних рівнів, а й впливає на підготовку майбутніх фахівців зазначеної галузі. Спеціальні компетентності здобувачів формуються, насамперед, під час отримання та обробки, аналізу інформації з різних джерел (як офіційних, так і неофіційних), проходження практики. Отже, невизначеність, суперечливість даних та реалій можуть спричинити викривлене розуміння не лише принципу доброчесності в державній службі, а й унеможливити закладам вищої освіти здійснити якісну підготовку фахівців зазначеної спеціальності.

Подальші дослідження цієї теми можуть відбуватися в бік безпосереднього аналізу та розробок щодо змістовного наповнення робочих програм, навчальних дисциплін з підготовки здобувачів вищої освіти спеціальності «Публічне управління та адміністрування» з врахуванням принципу доброчесності. А також формування мотиваційних та організаційних механізмів державного управління для удосконалення служби в органах публічного управління на основі принципу доброчесності; визначення чітких чинників, які впливають на формування спеціалізованих компетентностей на принципах доброчесності.

Список використаної літератури:

1. Дзюмагельдієва Г.Д. Механізм врегулювання конфлікту інтересів в системі державного управління / Г.Д. Дзюмагельдієва, Я.Ю. Орленко, І.Г. Сергієнко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2019. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1386>; DOI: 10.32702/2307-2156-2019.2.3.
2. Клименко І.В. Сучасні моделі компетенцій державних службовців : монографія / І.В. Клименко, О.О. Акімов, Е.А. Афонін. – Київ : Центр учбової літератури, 2016. – 176 с.
3. Масові скорочення в райадміністраціях. Голова профспілки про те, як рятуватись держслужбовцям. URL: <https://glavcom.ua/country/incidents/masovi-skorochennya-v-rayadministracijah-golova-profspilki-pro-te-yak-ryatuvatis-derzhsluzhbovcyam-639940.html>.
4. Плецан Х.В. Формування і удосконалення кадрової політики в середовищі публічного управління: зарубіжний досвід / Х.В. Плецан // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2019. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1437>; DOI: 10.32702/2307-2156-2019.5.26.
5. Про державну службу : закон від 10 грудня 2015 року N 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
6. Про затвердження загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 року N 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
7. Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти : Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.10.2018 року N 1172. – Київ : Видання офіційне Міністерства освіти і науки України, 2018. – 13 с.
8. The Principles of Public Administration for European Neighbourhood Policy countries. Support for Improvement in Governance and Management. – SIGMA. URL: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf>.
9. Сас О. Децентралізація + діджиталізація = нова управлінська еліта України. URL: <https://mindlab.media/article/40?fbclid=IwAR1nPFdINyRtvDaDDjBRnbN154cCSGO9DSmHIFCzuripuMHuhaeIRIAI3Wg>.
10. Сердюк О.І. Місце доброчесності в моделі компетенцій державних службовців та системі цінностей особистості при запобіганні корупції / О.І. Сердюк, О.В. Мирна, І.М. Шупта // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2018. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1209>.
11. Стандарт вищої освіти Рівень вищої освіти другий (магістерський), спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування» : проєкт. – Київ : Видання офіційне Міністерства освіти і науки України, 2017. – 15 с.

References:

1. Dzhumagel'dijeva, G.D., Orlenko, Ja.Ju. and Sergijenko, I.G. (2019), «Mehanizm vreguljuvannja konfliktu interesiv v systemi derzhavnogo upravlinn», *Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvytok*, No. 2, [Online], available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1386>
2. Klymenko, I.V., Akimov, O.O. and Afonin, E.A. (2016), *Suchasni modeli kompetencij derzhavnyh sluzhbovciv*, monografija, Centr uchbovoi' literatury, Kyi'v, 176 p.
3. «Masovi skorochennja v rajadministracijah. Golova profspilky pro te, jak rjativatis' derzhsluzhbovcjam», URL: <https://glavcom.ua/country/incidents/masovi-skorochennya-v-rayadministracijah-golova-profspilki-pro-te-yak-ryatuvatis-derzhsluzhbovcyam-639940.html>
4. Plecan, H.V. (2019), «Formuvannja i udoskonalennja kadrovoi' polityky v seredovyshhi publicznego upravlinnja: zarubizhnyj dosvid», *Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvytok*, No. 5, [Online], available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1437>. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.5.26
5. Verhovna Rada Ukrai'ny (2015), *Pro derzhavnu sluzhbu*, zakon, from 10 grudnja, N 889-VIII, [Online], available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
6. Nacional'ne agentstvo Ukrai'ny z pytan' derzhavnoi' sluzhby (2016), *Pro zatverdzhennja Zagal'nyh pravyl etychnoi' povedinky derzhavnyh sluzhbovciv ta posadovyh osib miscyevogo samovrjaduvannja*, Nakaz, from 05 lypen', N 158, [Online], available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>
7. Ministerstvo osvity i nauky Ukrai'ny (2018), *Pro zatverdzhennja standartu vyshhoi' osvity za special'nistju 281 Publichne upravlinnja ta administruvannja dlja pershogo (bakalavrs'kogo) rivnja vyshhoi' osvity*, Nakaz, from 29 zhovtnja, N 1172, Vydannja oficijne, Minsterstvo osvity i nauky Ukrai'ny, Kyi'v, 13 p.
8. «The Principles of Public Administration for European Neighbourhood Policy countries. Support for Improvement in Governance and Management», SIGMA, URL: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf>
9. Sas, O., *Decentralizacija + didzhytalizacija = nova upravlins'ka elita Ukrai'ny*, URL: <https://mindlab.media/article/40?fbclid=IwAR1nPFdINyRtvDaDDjBRnbN154cCSGO9DSmHIFCzuripuMHuhaeIRIAI3Wg>
10. Serdjuk, O.I., Myrna, O.V. and Shupta, I.M. (2018), «Misce dobrochesnosti v modeli kompetencij derzhavnyh sluzhbovciv ta systemi cinnostej osobystosti pry zapobiganni korupcii», *Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvytok*, No. 3, [Online], available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1209>
11. Ministerstvo osvity i nauky (2017), *Standart vyshhoi' osvity Riven' vyshhoi' osvity drugyj (magisters'kyj), special'nist' 281 «Publichne upravlinnja ta administruvannja»*, proekt, Vydannja oficijne, Ministerstvo osvity i nauky Ukrai'ny, Kyi'v, 15 p.

Герасимюк Костянтин Харитонович – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри управління та адміністрування КВНЗ «Вінницька академія неперервної освіти».

Наукові інтереси: децентралізація влади; формування та розвиток механізмів державного (публічного) управління; адміністративно-територіальний устрій; державна служба, формування компетентностей у посадовців публічного управління.

<https://orcid.org/0000-0002-5189-8418>

Стаття надійшла до редакції 15.11.2019.