

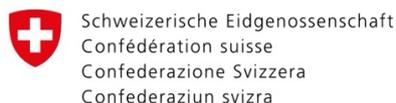
# Професійне навчання державних службовців як запорука якісної державної політики

---

*У цьому матеріалі ми аналізуємо актуальний стан одного із напрямів реформи державного управління — професійного навчання державних службовців.*

---

За підтримки:



Swiss Confederation  
Швейцарська Конфедерація

Виконавець:



*Ця публікація була підготовлена у межах проєкту «Ініціатива покращення врядування в Україні: розширення можливостей формування політики для суспільного прогресу» за підтримки Швейцарії. Відповідальність за зміст цієї публікації несе виключно ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». Думка авторів не обов'язково відображає погляди донора.*

Професійне навчання державних службовців є одночасно їхнім правом та обов'язком.<sup>1</sup>

Державні службовці відіграють провідну роль у забезпеченні формування та реалізації державної політики, тому підвищення якості їх професійного навчання є ключовим чинником модернізації системи державного управління. Вони на основі постійного аналізу політики та правозастосовної практики генерують пропозиції для подальшого розвитку державної політики, оформлюють ідеї та стратегічні плани вищого керівництва

---

<sup>1</sup> **Професійне навчання** — набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності (п. 9 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу»).

держави в документальну форму (проекти нормативно-правових та інших актів) та забезпечують практичну реалізацію ухвалених рішень.

Отже, що більше мотивованими й професійно компетентними будуть державні службовці, то вищою буде ефективність державної політики та ймовірність досягнення бажаних результатів.

Підґрунтя для змін щодо професійного навчання державних службовців наразі містить [Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки](#) (далі — Стратегія), яка позначає низку проблем професійного навчання, як-от:

- система формування та розміщення державного замовлення на підготовку й підвищення кваліфікації державних службовців та службовців місцевого самоврядування є неефективною, що стримує розвиток ринку післядипломної освіти та створює нерівні умови для закладів освіти різних форм власності;
- механізми визначення потреб у професійному навчанні не забезпечують задоволення актуальних потреб і не сприяють випереджальному розвитку компетентностей державних службовців та службовців місцевого самоврядування;
- значна частина державних службовців та службовців місцевого самоврядування не має можливості повною мірою реалізувати потреби у навчанні та підвищенні кваліфікації;
- зміст навчальних програм не відповідає реальним викликам і потребам державних службовців та службовців місцевого самоврядування;
- недостатнє фінансування системи підготовки та підвищення кваліфікації;
- система професійного навчання не забезпечує своєчасної підготовки до майбутніх викликів та стратегічних пріоритетів розвитку державного управління.

Одним із завдань Стратегії за напрямом «Професійна публічна служба та управління персоналом» є створення сучасної, цілісної, мобільної та гнучкої системи професійного навчання з розвинутою інфраструктурою, ефективним управлінням і належним ресурсним потенціалом.

Завдання з реалізації реформи системи професійного навчання включає такі компоненти:

- › визначення потреб у професійному навчанні;
- › формування, розміщення і виконання державного замовлення;
- › формування мотивації до підвищення рівня професійної компетентності;

- › забезпечення функціонування і розвитку ринку надання освітніх послуг у сфері професійного навчання;
- › моніторинг та оцінку якості навчання.

Індикаторами, за якими оцінюється прогрес у досягненні результатів за цим напрямом Стратегії, є:

- частка державних службовців, які підвищили кваліфікацію, від загальної кількості державних службовців: у 2022 році — 55%; у 2023 році — 60%; у 2024 році — 65%; у 2025 році — 70%;
- частка видатків державних органів на підвищення кваліфікації державних службовців апарату, фонду оплати праці: у 2022 році — 1%; у 2023 році — 1,5%; у 2024 році — 1,75%; у 2025 році — 2%.

Стратегія передбачає професійний розвиток службовців місцевого самоврядування, проте не містить індикаторів, за якими можна відстежувати прогрес у навчанні такої категорії публічних службовців. [Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»](#), ухвалений у 2023 році (набере чинності після скасування чи припинення дії воєнного стану), містить більш конкретизовані положення щодо професійного розвитку таких осіб, на відміну від чинного [Закону](#).

## Стан справ та прогрес реалізації реформи

Активна фаза реформування професійного навчання державних службовців тривала протягом 2018–2022 років і розпочалася зі схвалення Урядом [Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців](#) та згодом [Плану заходів](#) з її реалізації. Ключову роль у цих процесах відіграло **Національне агентство України з питань державної служби** (далі — НАДС) як основний розробник змін до законодавства за напрямом «Професійна публічна служба та управління персоналом».

У 2023 році Координаційною радою при НАДС схвалено [Стратегію розвитку системи професійного навчання державних службовців до 2027 року](#), що містить детальний опис проблем, ідентифікованих в професійному навчанні державних службовців. Того ж року Уряд затвердив [План заходів](#) щодо професійного навчання до 2027 року.

Безперервне професійне навчання державних службовців та проведення аналізу їхніх потреб у навчанні базується на європейських [Принципах державного управління, розроблених OECD/SIGMA](#), а також відповідає [Дорожній карті з питань реформи державного управління](#) в межах євроінтеграційних прагнень України.

З усього спектру активностей у сфері професійного навчання державних службовців варто привернути увагу до таких:

1. **Професійне навчання державних службовців відбувається за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю D4 «Публічне управління та адміністрування» галузі «Бізнес, адміністрування та право» (з 2025 року),<sup>2</sup> загальною (спеціальною) професійною (сертифікатною) або загальною (спеціальною) короткостроковою програмою підвищення кваліфікації. Професійне навчання також може здійснюватися через самоосвіту чи проходження стажування. За даними щорічних моніторингових досліджень НАДС щодо досягнення індикаторів Стратегії:**

- 1) у [2022 році](#) професійне навчання пройшли 56 737 державних службовців (**33%**<sup>3</sup> від фактично працюючих, що на 22% менше очікуваного результату);
- 2) у [2023 році](#) — 74 417 державних службовців (**46%**<sup>4</sup> від фактично працюючих, що на 14% менше від запланованої в індикаторі кількості);
- 3) у [2024 році](#) — 63 053 державних службовців (**43%**<sup>5</sup> від фактично працюючих, що на 22% менше очікуваного результату).

За результатами професійного навчання державним службовцям нараховуються кредити Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи (далі — ЄКТС). Протягом року державний службовець має набрати не менше одного кредиту ЄКТС.<sup>6</sup>

2. **Підвищення кваліфікації державних службовців здійснюється за загальними чи спеціальними програмами, які погоджуються НАДС.** Підвищення кваліфікації може відбуватися у різних формах — очній, дистанційній чи змішаній. Станом на 1 липня 2025 року Реєстр погоджених НАДС програм підвищення кваліфікації нараховує [2149](#) програм, спрямованих на розвиток різних компетентностей державних службовців. Порівняно з 2021–2023 роками зазначений Реєстр зазнав оновлень як у частині напрямів програм з урахуванням

---

<sup>2</sup> До 2025 року спеціалізація «Публічне управління та адміністрування» ідентифікувалася за кодом 281 та належала до галузі 28 «Публічне управління та адміністрування».

<sup>3</sup> НАДС проаналізовано інформацію щодо 99% (170 152) державних службовців від фактичної чисельності (171 469) станом на 1 січня 2022 року.

<sup>4</sup> НАДС проаналізовано інформацію щодо 98% (161 826) державних службовців від фактичної чисельності (165 422) станом на 1 січня 2023 року.

<sup>5</sup> НАДС проаналізовано інформацію щодо 99,7% (147 750) державних службовців від фактичної чисельності (148 209) станом на 1 січня 2024 року.

<sup>6</sup> Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: [постанова](#) Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року № 106.

актуальних потреб учасників навчання (наприклад, щодо особливостей євроінтеграційних процесів), так і щодо переліку надавачів освітніх послуг.<sup>7</sup>

Підбір програм для кожного державного службовця відбувається на основі результатів щорічного оцінювання його діяльності та з урахуванням завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності, а також самооцінки своїх компетентностей і професійних потреб. Згідно з [аналітичними матеріалами НАДС](#), протягом останніх років державні службовці висловлюють потребу в удосконаленні професійних знань, зокрема за напрямками європейської та євроатлантичної інтеграції, кібербезпеки, цифрової грамотності, запобігання корупції та забезпечення доброчесності, гендерної рівності тощо.

3. **НАДС відповідно до [Плану заходів](#) проводить дослідження стану системи професійного навчання за конкретними [індикаторами](#).** Так, згідно з [даними моніторингу якості підвищення кваліфікації](#), понад половина (54,8%) опитаних учасників професійного навчання (32 060)<sup>8</sup> повністю задоволені відповідністю попиту та пропозиції (щодо тематики навчання) на ринку освітніх послуг з підвищення кваліфікації; третина опитаних (34,7%) — частково задоволені; сукупно — 89,5% опитаних.
4. **Суттєвим поступом у забезпеченні доступності державних службовців до навчання відзначається діяльність НАДС зі створення (2020 рік) та постійного удосконалення [Порталу управління знаннями](#).** Такий цифровий продукт надає можливість державним службовцям ознайомлюватися з переліком та умовами наявних освітніх програм (використовуючи зручні фільтри), реєструватися на них та переглядати інформацію щодо завершених програм. Своєю чергою, надавачі освітніх послуг, викладачі та служби управління персоналом можуть скористатися іншими функціональними можливостями. Завдяки цьому Порталу службовці органів місцевого самоврядування також мають змогу підвищувати кваліфікацію за загальними та спеціальними програмами у доступних для цього форматах.
5. **У 2022 році створено [Вищу школу публічного управління](#) (далі — **Вища школа**) як заклад післядипломної освіти нового типу, діяльність якого спрямована на професійний розвиток та підвищення кваліфікації публічних службовців.<sup>9</sup> Фактично цей заклад утворився шляхом [перейменування](#)**

---

<sup>7</sup> Наприклад, за рахунок програм, що фінансуються коштом міжнародної технічної допомоги.

<sup>8</sup> Участь в опитуванні взяли 32 060 осіб, з них 29 153 державних службовців, що становить 18% від фактичної кількості працюючих (158 091) станом на 30 липня 2024 року.

<sup>9</sup> Особи, які займають політичні посади, **державні службовці**, голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники, посадові особи місцевого самоврядування, депутати місцевих рад.

Української школи урядування, а отже на момент початку функціонування вже мав попередньо напрацьовану інституційну та матеріальну базу. У своїй структурі Вища школа має [9 центрів](#), що відповідають за різні напрями діяльності (наприклад, розвиток управлінських компетентностей; професійний розвиток з питань європейської та євроатлантичної інтеграції; вивчення офіційних мов Європейського Союзу; диджиталізація професійного навчання та розвитку тощо).

За даними Вищої школи, у 2022 році нею забезпечено підвищення кваліфікації [23 730](#) державних службовців; у 2023 році — [21 793](#); у 2024 році — [28 120](#).<sup>10</sup>

6. **Освітні послуги у сфері професійного навчання державних службовців надають** Вища школа публічного управління, заклади освіти, підприємства, установи, організації будь-якої форми власності, що провадять освітню діяльність у сфері професійного навчання, міжнародні або іноземні установи, організації, які реалізують відповідні програми, проекти міжнародної технічної допомоги, та інші зареєстровані на [Порталі управління знаннями](#). Станом на липень 2025 року на Порталі розміщена інформація щодо **175** надавачів освітніх послуг.
7. **Добір надавачів освітніх послуг з професійного навчання державних службовців за державним замовленням НАДС** з 2022 року здійснюється в автоматизованій формі на конкурсній основі з використанням можливостей Порталу управління знаннями. Згідно з [інформацією](#) НАДС, проведено вже три такі конкурсні процедури. 12 липня 2025 року НАДС [оголосило](#) черговий конкурсний відбір надавачів освітніх послуг.

## Питання реформи, що досі не вдалося розв'язати

Попри очевидні просування, у реформі професійного навчання є низка проблемних питань, що потребують особливої уваги:

1. **Упродовж років фінансування професійного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців залишається нерівномірним і недостатнім.** Рівень фактичних витрат на навчання державних службовців залишається вкрай низьким порівняно із запланованими результатами.

---

<sup>10</sup> Дані отримані з річних звітів про результати діяльності Вищої школи публічного управління шляхом підсумовування кількості державних службовців центральних органів виконавчої влади (далі — ЦОВВ) та місцевих органів виконавчої влади (далі — МОВВ), які підвищили кваліфікацію у відповідному році: у 2022 році — 23 028 працівників ЦОВВ та 702 працівники МОВВ; у 2023 році — 20 683 працівники ЦОВВ та 1 110 працівників МОВВ; у 2024 році — 25 188 працівників ЦОВВ та 2 932 працівники МОВВ.

У 2022 році витрати державних органів на навчання пропорційно до річного фонду оплати праці склали лише 0,02%; у 2023 році — 0,03%, і лише у 2024 році досягли довоєнного рівня у 0,05% (2021 рік). Як альтернатива державному фінансуванню державні службовці можуть проходити навчання коштом місцевих бюджетів, міжнародної технічної допомоги або власним.

Економія органів державної влади на навчанні своїх працівників може бути пов'язана з прагненням спрямувати ці кошти на оплату праці й таким чином мінімізувати відтік кадрів. Однак це не зменшує навантаження на державний бюджет. Зокрема, у 2024 році НАДС витратило понад 50 млн грн на підвищення кваліфікації 47 925 працівників, з них 45 421 державний службовець (тобто 72% від загальної кількості державних службовців, які пройшли навчання).

- 2. Обмежена кількість безкоштовних програм для підвищення кваліфікації на таку кількість державних службовців.** За даними Порталу управління знаннями, Портал нараховує **570** безкоштовних програм (сукупно за всіма видами) підвищення кваліфікації державних службовців, з яких лише **12** доступні для запису на навчання. Деякі програми мають обмеження на участь у програмі за цільовими групами (наприклад, категорія «А», працівники служб управління персоналом, група оплати праці тощо). На практиці державні службовці фактично змушені «полювати» на безкоштовні програми, а у випадку невдачі — сплачувати за навчання власним коштом. Є й інший вихід із ситуації: для отримання необхідної кількості кредитів ЄКТС державні службовці обирають будь-які доступні безкоштовні курси, безвідносно до їхньої актуальності чи практичної цінності. І тоді процес професійного навчання та підвищення кваліфікації набуває формального характеру.
- 3. Актуальність та своєчасність запропонованих надавачами освітніх послуг тем з підвищення кваліфікації все ще не відповідає очікуванням, особливо з огляду на специфіку окремих напрямів державної політики.** Як вже зазначалося, десята частина опитаних учасників професійного навчання вважає, що провайдери не пропонують необхідну тематику підвищення кваліфікації.
- 4. Протягом 2021–2024 років та особливо в умовах воєнного стану дистанційна форма підвищення кваліфікації державних службовців залишається пріоритетною (в межах 93%).** Водночас учасники навчання зазначають, що навчальні заходи відбуваються переважно в робочий час, і часто доводиться поєднувати участь у навчальному процесі з виконанням професійних обов'язків. Керівництво не звільняє таких працівників від роботи на період

проходження навчання. У підсумку державні службовці змушені або виконувати робочі завдання в позаробочий час, або бути неповною мірою залученими в навчання, що шкодить його ефективності.

5. **Дистанційний формат навчання потенційно може впливати на його якість, що відзначається самою [Стратегією](#).** Такі чинники, як віялові відключення, нестабільність або відсутність доступу до мережі Інтернет стають на заваді державним службовцям у здобутті знань. Крім того, під час проведення моніторингу якості підвищення кваліфікації за 2021–2023 роки [НАДС з'ясувало](#), що 27% опитаних державних службовців (8 851 особа) не мали технічних можливостей для навчання (комп'ютерної техніки з необхідними гарнітурами — камера, динамік чи навушники).
6. **Навіть високі досягнення за результатами отримання нових знань і застосування їх на практиці у більшості випадків не є запорукою збільшення оплати праці чи просування кар'єрними сходами для державного службовця.** Все зводиться до необхідності виконати індивідуальну програму професійного розвитку на відповідний рік.
7. **Чинний [Закон № 5499-VI](#) обмежує перелік надавачів послуг з навчання за державним замовленням НАДС виключно закладами освіти та науковими установами державної та комунальної форми власності, що унеможлиблює участь у конкурсі надавачів освітніх послуг інших форм власності.** У результаті знижується потенціал конкурентоспроможності та якісного розвитку системи професійного навчання. У 2021 Парламент прийняв за основу у першому читанні урядовий законопроект [№ 5467](#), що мав розв'язати це питання, однак вже у 2023 році цей проєкт було знято з розгляду.

У підсумку описані проблемні питання негативно впливають на мотивацію державних службовців брати участь у професійному навчанні, а в ширшій перспективі — на якість державної політики загалом.

## Рекомендації

Професійне навчання державних службовців потребує подальшого розвитку з урахуванням таких заходів:

1. Збільшення кількості навчальних програм, доступних для державних службовців на безкоштовній основі, зокрема через розширення можливостей Вищої школи.

2. Своєчасне доповнення переліку тем за спеціальними програмами для державних службовців з огляду на мінливість законодавства, тенденції державної політики та умови воєнного стану.
3. Проведення роз'яснювальної роботи та спільних зустрічей НАДС з керівниками органів державної влади щодо:
  - 1) необхідності збільшення обсягу власних видатків таких органів, а також залучення інших джерел фінансування для навчання працівників;
  - 2) надання можливості державним службовцям підвищувати кваліфікацію (відповідно до затвердженої індивідуальної програми професійного розвитку) з відривом від виконання службових обов'язків, у передбачений навчальною програмою час, зокрема через зменшення навантаження на державного службовця на період підвищення кваліфікації, аби таке навчання не було формальним;
  - 3) забезпечення державних службовців необхідним технічним обладнанням (хоча б на період проходження навчання), особливо тих, хто працює в територіальних відділеннях.
4. Щорічне поступове збільшення обсягів державного фінансування на професійне навчання державних службовців за відповідною програмою НАДС у Державному бюджеті України.
5. Внесення змін до [Закону № 5499-VI](#), зокрема в частині надання можливості закладам освіти, підприємствам та організаціям різної форми власності брати участь у конкурсі щодо надання освітніх послуг за державним замовленням НАДС. Такі зміни сприятимуть посиленню конкуренції між надавачами освітніх послуг та, відповідно, підвищенню якості програм професійного навчання для державних службовців. Водночас самі держслужбовці отримують більше можливостей для задоволення своїх освітніх потреб завдяки ширшому вибору навчальних програм та надавачів освітніх послуг.