

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ТЕЗИ
ХІ МІЖНАРОДНОГО
НАУКОВОГО
КОНГРЕСУ

24 березня 2011 р.

Харків
Видавництво *ХарРІ НАДУ*
«Магістр»
2011

Редакційна колегія: д.е.н., проф. **О. Ю. Амосов** (відп. редактор); к.і.н., доц. **В. Г. Бульба**; к.мед.н., доц. **О. Є. Вашиев**; к.ю.н., доц. **Є. Ф. Глухачов**; д.держ.упр., проф. **А. О. Дегтяр**; д.філос.н., проф. **В. В. Корженко**; к.держ.упр. **А. О. Кузнецов** (відп. секретар); д.держ.упр., проф. **Ю. О. Куц**; д.держ.упр., проф. **М. А. Латинін**; д.держ.упр., проф. **В. М. Мартиненко**; к.е.н., доц. **Н. М. Мельтюхова**; к.т.н., доц. **О. В. Орлов**; к.філол.н., доц. **П. О. Редін**; к.е.н., проф. **Б. Г. Савченко**; к.е.н., доц. **В. О. Сивоконь**; **М. М. Сорокун**; к.держ.упр., доц. **О. О. Труш**; к.пед.н., доц. **В. М. Шур**

Друкується за рішенням Вченої ради Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 2/155 від 8 лютого 2011 р.

Д36 **Державне управління та місцеве самоврядування** : тези XI Міжнар. наук. конгресу, 24 березня 2011 р. – Х. : Вид-во ХарПІНАДУ “Магістр”, 2011. – 442 с.

ISBN 978-966-390-092-8.

Збірник містить тези наукових доповідей, представлених на XI Міжнародному науковому конгресі “Державне управління та місцеве самоврядування”. Висвітлено проблемні питання щодо функціонування та розвитку системи державного управління, пріоритетів розвитку зовнішньої та внутрішньої політики України, а також сучасних механізмів реформування представницьких органів влади в Україні. Розкрито особливості кадрової політики, механізми забезпечення сталого розвитку галузей економіки, визначено напрями вдосконалення мовної підготовки державних службовців в Україні, а також концептуальні засади формування та реалізації соціальної політики держави.

ISBN 978-966-390-092-8

УДК 35.085
ББК 67

діяльності. Вирішення цих питань доцільно здійснювати з урахуванням таких аспектів, як:

- спеціалізація слухачів магістратури;
- узгодження бази практики з обласним управлінням державної служби Голодержслужби України;
- урахування попереднього досвіду роботи в системі державної служби та місцевого самоврядування;
- тісний зв'язок практики з темою магістерської випускної роботи.

За таких обставин набуття потрібного організаційно-діяльнісного досвіду дозволяє враховувати низку чинників і гармонізовувати такі аспекти, як особистісне, соціальне, наукове, практичне, професійне та ін. Слухачі магістратури проходять практику в державних установах, у яких вони планують надалі працювати, набувають досвід вирішення питань управлінського змісту, які їх найбільше цікавлять. За таких обставин та принципів організації практики ураховується попередній досвід роботи слухачів магістратури в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, здійснюються дослідження та наукові пошуки з проблем, що були визначені як предмет магістерської випускної роботи.

Слід зазначити, що після проходження освітньої практики та стажування в органах державної влади та органах місцевого самоврядування слухачі магістратури залучаються до наукових конференцій, семінарів. Зокрема, у 2010 році вони брали участь у Всеукраїнській науково-практичній конференції “Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи”.

Креативно-дослідницький напрям. Згідно із зазначеною програмою психолого-педагогічного забезпечення навчального процесу в магістратурі державного управління особлива увага надається розвитку креативних якостей майбутніх менеджерів державної служби та місцевого самоврядування. З цієї метою під час навчальних занять та в позанавчальній роботі викладачі кафедри державного управління, педагогіки та психології використовують такі методи роботи, як проблемні, частково-пошукові, дослідницькі. Це дозволяє залучати слухачів магістратури державного управління до освоєння навчального матеріалу творчо, надаючи йому певної оцінки, осмислюючи зміст конкретних питань на основі їх творчої інтерпретації.

Особливий інтерес у слухачів магістратури викликають лекції провідних учених-педагогів, які пропонують альтернативні погляди, спонукають майбутніх державних службовців до творчого розв'язання проблемних питань, що мають місце в умовах сучасної практики. Слухачам доцільно пропонувати такі форми роботи, як лекція-диспут, лекція-конференція, лекція-обговорення гострих питань. Упровадження інтерактивних форм і методів роботи спонукає слухачів магістратури до творчого характеру навчання, пошуку власного погляду на окремі питання, формування креативного мислення.

Таким чином, зазначений вище психолого-педагогічний супровід навчальної та позанавчальної роботи в системі підготовки державних службовців дозволяє модернізувати вказаний процес, забезпечити його відповідність сучасним вимогам.

О. Ф. МЕЛЬНИКОВ,

д.держ. упр., проф.,

*професор кафедри інформатизації
державного управління ХарПІ НАДУ,
м. Харків*

КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

На виконання Указу Президента України від 23 липня 2010 р. № 783/2010 “Про розроблення проекту концепції реформування Національної академії державного управління при Президентові України” було утворено робочу групу та встановлено чотиримісячний термін для його підготовки. На жаль, фахівців Харківщини не було залучено до цієї групи, результати її роботи поки що не оприлюднені, тому уявляється необхідним запропонувати декілька міркувань з даної проблеми.

Системоутворюючим фактором у педагогічній діяльності з професійного навчання державних службовців є мета навчання. Чітке її формулювання багато в чому визначає вибір змісту та методики навчальних занять.

Так, загальною метою системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації є забезпечення високого професіоналізму державних службовців, що обумовлює динамічний розвиток апарату державних органів, здатного ефективно здійснювати свої завдання та функції.

Виходячи із загальної мети навчання, формуються зміст навчальної дисципліни та конкретного навчального заняття, локальні цілі та завдання. При цьому враховуються вікові особливості, рівень підготовки слухачів, навчальні методи, що застосовуються, та засоби навчання.

Коригування цілей може відбуватися ще на етапі їхнього формування, коли з урахуванням обставин, що реально складаються, вони уточнюються, конкретизуються й збагачуються.

Але аналіз наявної ситуації, що склалася в галузі професійної підготовки державних службовців і посадовців місцевого самоврядування не дає підстав вважати, що в Україні сьогодні ефективно діє саме система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Про яку системність, наприклад, можна говорити, якщо розробка та впровадження в НАДУ магістерської освітньо-професійної програми з “публічного адміністрування” та професійної програми підвищення кваліфікації “Абетка державного службовця” ніяким чином не корелювалися з наявними магістерською освітньо-професійною програмою з “державного управління” та професійною програмою підвищення кваліфікації “Вступ до фаху” (для вперше прийнятих на державну службу), які щорічно актуалізуються та погоджуються з замовниками та вже понад десять років опановуються слухачами НАДУ та її регіональних Інститутів?

Для забезпечення професійної підготовки апарату органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до державних стандартів, що базуються на вимогах суто нового покоління професійно-кваліфікаційних характеристик посад службовців, треба вдосконалити перелік спеціальностей, спеціалізацій та освітньо-кваліфікаційних рівнів освітньої галузі “Державне управління”, а саме визначити:

- спеціальність “Державне управління” (public administration), освітньо-кваліфікаційний рівень “Магістр”. Ці спеціальність і рівень відповідають поняттю “Аналітичний магістр” та передбачають підготовку фахівців для роботи на посадах I-III категорій державної служби;

- спеціальність “Державна служба” (public service), освітньо-кваліфікаційні рівні “Магістр” і “Бакалавр”. Ці спеціальність і рівень “Магістр” відповідають поняттю “Практичний магістр” та передбачають підготовку фахівців для роботи на посадах IV-VI категорій державної служби (керівники), а рівень “Бакалавр” – для роботи на посадах V-VII категорій державної служби (виконавці). Зазначимо, що зараз для працевлаштування держслужбовця на посаду VII категорії ми готуємо “магістра” в освітньому напрямку “державне управління”. Це повна нісенітниця;

- усі інші існуючі спеціальності слід переоформити як спеціалізації вищенаведених спеціальностей.

Зуважимо при цьому, що розподіл спеціальностей і рівнів доцільніше було б проводити не за категоріями посад, а саме за посадами державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, але це потребує більш ретельного підходу.

Аналогічна ситуація склалася з професійною програмою підвищення кваліфікації “Абетка державного службовця”, що сьогодні опановується в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів Академії та й, взагалі, з більшістю навчально-методичного забезпечення, що використовується НАДУ, її регіональними Інститутами та Обласними центрами перепідготовки та підвищення кваліфікації (ОЦППК). Взагалі підвищення кваліфікації за професійною програмою “Вступ до фаху” для успішного державного службовця повинно проводитися лише один раз впродовж першого року його роботи (і то, якщо він не підвищував кваліфікацію за цією програмою як резервіст або не має освітньо-кваліфікаційного рівня “магістр державного управління”), а надалі він повинен підвищувати кваліфікацію за іншими формами. Повторне навчання за такою програмою можливе лише за результатами чергової атестації (тобто, якщо він “...відповідає за умови...”), а не перед черговою атестацією (а саме так передбачено чинними документами), що не має ніякого сенсу.

НАДУ віднесена до системи органів виконавчої влади та є провідним навчальним закладом загальнодержавної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Але цьому не відповідає як сама діюча структура Академії, так і наявні відносини між НАДУ та деякими іншими навчальними закладами системи (ОЦППК, галузеві

інститути підвищення кваліфікації). На нашу думку, структура НАДУ повинна мати певні ознаки системності (обґрунтовану ієрархічність). Через свої структурні підрозділи Академія має здійснювати навчально-методичний вплив на всі навчальні заклади системи: галузеві інститути підвищення кваліфікації – через ІПККК; ОЦППК та інші навчальні заклади системи – через регіональні Інститути.

Такий підхід дозволить створити єдиний навчально-методичний простір та забезпечити координацію навчально-практичної діяльності всіх елементів системи.

Але всі вищенаведені вади системи є похідними від проблем, пов’язаних з органами державної влади, що здійснюють управління системою навчання державних службовців.

Слід чітко уявляти цільову спрямованість, зміст і характерні риси єдиної загальнодержавної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Вона повинна виступати як єдина загальнонаціональна система освітньої діяльності з єдиною (у певних структурах) мережею навчальних закладів, визначених у встановленому порядку, з власною системою управління.

Розвиток загальнонаціональної системи професійного навчання державних службовців повинен йти у напрямі зміцнення керованості діяльності системи, взаємозв’язку та координованості дій усіх навчальних закладів, що здійснюють освітню діяльність у сфері державної служби, з урахуванням відомих видів (в рамках гілок влади та структур їх органів) та рівнів.

Тому сучасний стан, коли організацію професійного навчання посадовців певних категорій віднесено до компетенції однієї інституції, а інших категорій – до другої, не є доречним. На нашу думку, єдиним державним замовником на професійну підготовку державних службовців та посадовців місцевого самоврядування, що здійснює НАДУ та її регіональні Інститути, має бути Адміністрація Президента України (можливо – Державне управління справами), які, знов ж таки, на підставі щорічної інформації Голодержслужби про підсумки моніторингу наявного кадрового забезпечення, кадрового резерву відповідних посад органів державної влади з’ясовує потреби у професійному навчанні посадовців і розробляє відповідне державне замовлення.

Аналогічно державними замовниками професійного навчання посадовців можуть бути: міністерства – для відповідних галузевих інститутів підвищення кваліфікації, облдержадміністрації та облради – для відповідних ОЦППК.

При цьому до компетенції Голодержслужби та її територіальних підрозділів треба віднести організацію щорічних ретельних моніторингів наявного кадрового забезпечення та кадрового резерву певних посад усіх (як центральних, так і місцевих) органів державної влади. Після аналізу результатів, підведення підсумків та з’ясування потреб у професійній підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації посадовців

ця інформація надається організаціям – іншим державним замовникам професійного навчання посадовців.

Організація та проведення професійного навчання посадовців всіх категорій повинні бути віднесені до компетенції саме навчальних закладів системи, провідним закладом якої є НАДУ.

Такий підхід систематизує й механізм фінансування (формування відповідних бюджетних запитів). При цьому треба лише передбачати відшкодування витрат пов'язаних з відрядженням на професійне навчання (підвищення кваліфікації) в "...єдиних кошторисах доходів і видатків органів державної влади та органів місцевого самоврядування в межах асигнувань, визначених відповідно державними і місцевими бюджетами на заходи з післядипломної освіти...". Наявний стан, коли фінансування одного і того ж навчального заходу здійснюється з двох різних бюджетів (безпосередньо навчальний захід – з одного бюджету, а витрати на відрядження на цей же навчальний захід – з іншого) не є правильним.

На жаль, свого часу ні *Програма модернізації...*, ні *Дорожня карта...* не вирішили жодної з вищенаведених проблем, а ще й посилили їх (наприклад, неузгодженість у фінансуванні різними замовниками магістерської підготовки посадовців певних категорій посад). На нашу думку, перш ніж щось запроваджувати, треба розуміти, що будь-яка потреба, в тому числі й модернізації будь-чого – це розбіжність між наявним та бажаним. Тому у разі модернізації чогось треба досконально знати наявне та чітко розуміти бажане відносно цього чогось. Однак саме цих знань і розуміння ї бракує багатьом провідникам реформування системи.

Л. А. ПАШКО,
д.держ.упр., доц.,
професор кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ,
м. Київ

ЩОРІЧНЕ ОЦІНЮВАННЯ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ ТА СОЦІАЛЬНА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЯК ВИКЛИКИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Суттєве переосмислення щорічного оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління передбачає визнання філософії, спрямованої на обов'язковий перехід від логіки винесення формального судження про відповідність оцінюваного службовця займаний ним посаді до сучасної логіки діагностування рівня його професіоналізму й реалізації творчого потенціалу з обов'язковим об'єктивним впливом на його подальше кар'єрно-особистісне зростання на державній службі. Причому акмеологічний підхід до оцінювання людських ресурсів має стати стрижнем оцінювальних технологій та процедур.

Запровадження на всіх ієрархічних рівнях об'єктивного, неупередженого, незаформалізованого

комплексного підходу до оцінювання людських ресурсів дозволить визнати його систематичним процесом:

- безперервного, послідовного професіонального удосконалення, професійної освіти та особистісного розвитку кожного оцінюваного службовця;

- ретроспективно-перспективного професійно-особистісного "розгортання" оцінюваного службовця крізь призму результатів діяльності за звітний період;

- безперервної взаємодії та взаємовпливів двох, притаманних кожному державному службовцю, неподільних соціально-особистісних складових: професійності-професіональності, проявами яких є ділова результативність та професійна продуктивність; творчого потенціалу і професійної успішності, вимірюваних за допомогою критерію персональної ефективності.

Крім цього, це надасть змогу виокремити низку основних характеристик соціальної цінності оцінювання державних службовців, а саме:

- 1) інтеграційно-стимулюючі властивості;

- 2) синергетичний характер оцінювання;

- 3) свідоме, раціональне, цілеспрямоване упорядкування та динамічне розгортання професійної кар'єри оцінюваного службовця;

- 4) психологічний вплив оцінювання;

- 5) педагогічний аспект оцінювання [1, с. 11].

У зв'язку з цим пріоритетності набуває застосування сучасних критеріїв оцінювання для діагностування рівня професіоналізму та компетентності оцінюваного службовця крізь призму його особистісно-професійного "розгортання" у звітному періоді.

Ми вважаємо, що існуюча практика зведення щорічного оцінювання до оцінки його відповідності/невідповідності оцінюваного службовця займаний посаді ставить під сумнів не лише доцільність, а й глибинну сутність процесу сучасного оцінювання людських ресурсів сфери державного управління.

Саме тому критеріями сучасного об'єктивного оцінювання кожного державного службовця, причому незалежно від посади та рангу, мають стати: ділова результативність як мірило досягнення державним службовцем соціально значущих показників у професійній діяльності; професійна продуктивність - якісна характеристика професійної діяльності оцінюваного службовця за звітний період; персональна ефективність як критерій визначення рівня досягнення оцінюваним власних цілей особистісно-творчого самоутвердження, саморозвитку, самовдосконалення у траєкторії кар'єрного розвитку.

Посилення перспективного спрямування щорічного оцінювання з метою надання оцінюваному державному службовцю умов, необхідних для подальшого його максимального творчого особистісно-професійного розвитку та зростання актуалізує запровадження щорічної незадовільної оцінки. На наш погляд, її доцільність можна пояснити, по-перше, складністю цілей та завдань вітчизняної сфери державного управління у ХХІ ст.; по-друге, сучасними вимогами до державного