

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

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ТЕЗИ
Х МІЖНАРОДНОГО
НАУКОВОГО
КОНГРЕСУ

26 березня 2010 р.

Харків
Видавництво *ХарРІ НАДУ*
«Магістр»
2010

Редакційна колегія: к.держ.упр., доц. **В. В. Говоруха** (відп. редактор); д.держ.упр., проф. **В. Б. Дзюндзюк**; д.філос.н., проф. **В. В. Корженко**; д.е.н., проф. **О. Ю. Амосов**; д.держ.упр., доц. **М. А. Латинін**; к.і.н., доц. **В. Г. Бульба**; к.мед.н., доц. **О. Є. Вашев**; к.ю.н., доц. **Є. Ф. Глухачов**; д.держ.упр., проф. **А. О. Дегтяр**; к.держ.упр. **А. О. Кузнецов** (відп. секретар); д.держ.упр., проф. **Ю. О. Куц**; 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**; **М.М. Сорокун**; к.е.н., доц. **В.О. Сивоконь**; 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 № 2/144 від 9 лютого 2010 р.

Д36 **Державне управління та місцеве самоврядування** : тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010 р. – Х. : Вид-во ХарПІНАДУ “Магістр”, 2010. – 372 с.

ISBN 978-966-390-085-8.

Збірник містить тези наукових доповідей, представлених на X Міжнародному науковому конгресі “Державне управління та місцеве самоврядування”. Висвітлено проблемні питання щодо функціонування та розвитку системи державного управління, пріоритетів розвитку її зовнішньої та внутрішньої політики, 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 978-966-390-085-8

УДК 35.085
ББК 67

О. Ф. МЕЛЬНИКОВ,

д.держ.упр., проф.,

заступник директора ХарПІ НАДУ,

м. Харків

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Відповідно до чинних нормативних документів Національна академія державного управління при Президентові України (далі – Академія) є *провідним навчальним закладом загальнодержавної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування*. Але, на жаль, на сьогодні де-факто Академія не є таким закладом. На підтвердження цього наведемо, приміром, таке:

– Академія не має чітко налагодженого, узгодженого з Головним управлінням державної служби України (далі – Головдержслужба) та з іншими владними інституціями механізму формування державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а також механізму добору претендентів на магістерську підготовку та відповідне подальше працевлаштування слухачів-випускників;

– Академія не має в достатньому обсязі ні організаційно-координаційного, ні навчально-методичного впливів на абсолютну більшість інших навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі – ОЦППК); вищі навчальні заклади, що здійснюють магістерську підготовку на замовлення Головдержслужби; галузеві навчальні заклади підвищення кваліфікації й т. ін.).

Наслідком цього стало, наприклад, і те, що заключний етап Всеукраїнського конкурсу “Кращий державний службовець” в останні роки проводиться не на базі Академії, а на базі Академії муніципального управління.

Тому реформування Академії не може бути проведено поза реформуванням самої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. З огляду на це вважаємо за доцільне надати кілька пропозицій.

Пропозиція 1. Усі вади системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є похідними від проблем, пов’язаних з органами державної влади, що здійснюють управління системою навчання державних службовців.

Слід чітко уявляти собі цільову спрямованість, зміст і характерні риси єдиної загальнодержавної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадовців місцевого самоврядування. Вона виступає 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 має бути спрямований на зміцнення керованості діяльності системи, взаємозв’язку та координованості всіх навчальних закладів, що здійснюють освітню діяльність у сфері державної служби, з урахуванням відомчих видів (у межах гілок влади та структур їхніх органів) і рівнів.

Тому слід унормувати визначення, розподіл функцій та завдань державних замовників на професійну підготовку державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Тут, на нашу думку, є кілька можливих сценаріїв розвитку.

Сценарій 1. Повернутися до становища, яке існувало до 2007 р. (рис. 1). Академія, за повноваженнями, делегованими їй Секретаріатом Президента України, була державним замовником на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців і посадовців місцевого самоврядування для посад, які відносилися до I–IV категорій (магістри державного управління та регіональні програми підвищення кваліфікації). Головдержслужба була державним замовником на підготовку магістрів державної служби для працевлаштування на посади, що відносилися до V–VII категорій, та координувала роботу ОЦППК, які підвищували кваліфікацію державних посадовців V–VII категорій посад, замовниками для ОЦППК були місцеві органи влади (обласні програми підвищення кваліфікації).

<i>Переваги сценарію 1</i>	<i>Вади сценарію 1</i>
• Чітке місце та розуміння своїх завдань у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадовців місцевого самоврядування. • Пряме фінансування Академії з державного бюджету для виконання нею своїх функцій. • Збереження статусу Академії при Президентові України.	• Необхідність проводити додатково певну організаційну та нормотворчу роботу (укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази Міністерства фінансів України і т.ін.), не сподіваючись на підтримку (а можливо, й ідучи супроти) Голодержслужби. • Необхідність координувати подальшу роботу з Голодержслужбою. • Потреба в посиленні ефективності роботи структурних підрозділів (як Академії, так і Секретаріату Президента України), що відповідають за якісне формування контингенту вступників з відповідним подальшим працевлаштуванням.

Рис. 1

Для впровадження та модернізації наведеного сценарію (рис. 1) дуже важливо врахувати наступну, другу пропозицію. При другому сценарії (рис. 2) замовниками професійного навчання посадовців повинні бути:

– Секретаріат Президента України (Державне управління справами) – на магістрів державного управління, яких готує Академія для працевлаштування на відповідних посадах, та на підвищення кваліфікації державних службовців і посадовців місцевого самоврядування для посад, які відносилися до I–IV категорій (див. пропозицію 2);

– Голодержслужба – на магістрів та бакалаврів державної служби, яких готують вищі навчальні заклади системи (визначаються Голодержслужбою на умовах конкурсу) для працевлаштування на відповідних посадах (див. пропозицію 2);

– міністерства та інші центральні органи влади – для відповідних галузевих інститутів підвищення кваліфікації;

– облдержадміністрації та облради – для відповідних ОЦППК.

Організацію та проведення професійного навчання посадовців усіх категорій повинно бути віднесено до компетенції саме навчальних закладів системи, провідним закладом якої має бути Академія.

Через свої структурні підрозділи Академія повинна мати навчально-методичний вплив на всі навчальні заклади системи: галузеві інститути підвищення кваліфікації – через свій 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.

Сценарій 2. Зробити єдиним державним замовником на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців і посадовців місцевого самоврядування Голодержслужбу (рис. 2).

До компетенції Голодержслужби та її територіальних підрозділів при цьому треба віднести організацію щорічних ретельних моніторингів кадрового забезпечення та кадрового резерву певних посад усіх органів державної влади (як центральних, так і місцевих). Після аналізу результатів, підбиття підсумків та з'ясування потреб у професійній підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації посадовців ця інформація повинна враховуватися для розроблення державного замовлення професійного навчання посадовців з урахуванням подальшого працевлаштування слухачів-випускників. У цьому сценарії також можна врахувати нашу пропозицію 2.

Сценарій 3. Залишити все так, як є (рис. 3). При цьому замовниками на підготовку магістрів державного управління (навчаються за однією програмою, в одній групі), принаймні в нашому Інституті, є, з одного боку, Секретаріат Президента України (державне замовлення), а з іншого – Голодержслужба (спецкошти); фінансування регіональної програми підвищення кваліфікації (посади I–IV категорії) здійснюється Голодержслужбою (теж спецкошти) (через Академію або безпосередньо на Інститут – дотепер не з'ясовано). У цьому відношенні регіональні інститути Академії зведено до рівня ОЦППК, а магістрів державної служби прирівняно до магістрів державного управління (знято розбіжність цільових груп посадовців, для яких готувалися ці магістри) і т.ін.

На жаль, ні “Програма модернізації...”, ні “Дорожня карта...” не вирішили жодної із зазначених проблем, а деякі ще й посилили. Це пов'язано з

<i>Переваги сценарію 2</i>	<i>Вади сценарію 2</i>
• За якісне формування контингенту вступників з відповідним подальшим працевлаштуванням відповідає Голодержслужба. • Існує певне розуміння своїх завдань у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадовців місцевого самоврядування.	• Утрата статусу Академії при Президентові України, фактичне підпорядкування Голодержслужбі. • Фінансування Академії для виконання своїх функцій здійснюється через Голодержслужбу. • Треба проводити додатково певну організаційну та нормотворчу роботу (укази Президента України, постанови Кабміну, накази Мінфіну і т.ін.), сподіваючись на підтримку Голодержслужби.

Рис. 2

<i>Переваги сценарію 3</i>	<i>Вади сценарію 3</i>
• Не треба проводити додатково певну організаційну та нормотворчу роботу (укази Президента України, постанови Кабміну, накази Мінфіну і т.ін.).	• Фінансування Академії здійснюється як з державного бюджету, так і через Голодержслужбу (спецкошти). • Замовниками ігноруються проблеми якісного формування контингенту вступників з відповідним подальшим працевлаштуванням. • Нечітке розуміння завдань у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадовців місцевого самоврядування. • Можлива втрата статусу Академії при Президентові України, фактичне підпорядкування Академії іншій інституції.

Рис. 3

відсутністю розуміння того, що реалізація будь-якої потреби, у тому числі й у модернізації системи, – це ліквідація розбіжності між наявним і бажаним. Тому при модернізації системи треба досконально знати наявний і чітко розуміти бажаний стан системи.

Пропозиція 2 (рис. 4). 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”. Ця спеціальність за рівня “магістр” відповідає поняттю “практичний магістр” та передбачає підготовку фахівців для роботи на посадах IV – VI категорій державної служби (керівники), за рівня “бакалавр” – для роботи на посадах V – VII категорій державної служби (виконавці);

– усі інші спеціальності слід переоформити як спеціалізації вищенаведених спеціальностей.

Розподіл спеціальностей і рівнів доцільніше було б провести не за категоріями посад, а саме за посадами державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, але це потребує більш ретельного підходу.

Фахівці ХарРІ НАДУ вже неодноразово надавали до Академії низку суто технологічних пропозицій щодо вдосконалення функціонування Академії (від пропозицій щодо структури Академії до пропозицій щодо взаємодії між Академією та регіональними інститутами). Але всі ці пропозиції, як уже зазначалося, є похідними від того, за яким сценарієм реформуватиметься система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадовців місцевого самоврядування.

Розвиток загальнонаціональної системи професійного навчання державних службовців повинен йти шляхом впровадження системності у професійно-освітній процес на базі реалізації єдиної державної кадрової політики у сфері державної служби через визначення моделі державного службовця, структури та змісту його професійної діяльності, професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, цілей, пріоритетів і принципів професійного навчання, введення єдиних державних стандартів професійної підготовки та критеріїв оцінки їхнього досягнення з урахуванням різноманітності термінів, форм і методів навчання. Саме це має надати системі професійного навчання сутнісні визначеність і цілісність, забезпечити неперервність і послідовність навчального процесу.

<i>Переваги пропозиції</i>	<i>Вади пропозиції</i>
• Певна ієрархія спеціальностей, спеціалізацій та освітньо-кваліфікаційних рівнів освітньої галузі “Державне управління” та визначення цільових груп для відповідної професійної підготовки посадовців. • Використання введеної ієрархії для визначення державних замовників і навчальних закладів – виконавців замовлення (як для магістерської підготовки, так і для підвищення кваліфікації). • Використання введеної ієрархії для якісного формування контингенту вступників з відповідним подальшим працевлаштуванням. • Зменшення кількості спеціальностей із відповідним зменшенням кількості необхідних ліцензійних й акредитаційних справ.	• Треба проводити додатково певну організаційну та нормотворчу роботу (постанови Кабміну, накази Міністерства освіти і науки України і т.ін.).

Рис. 4