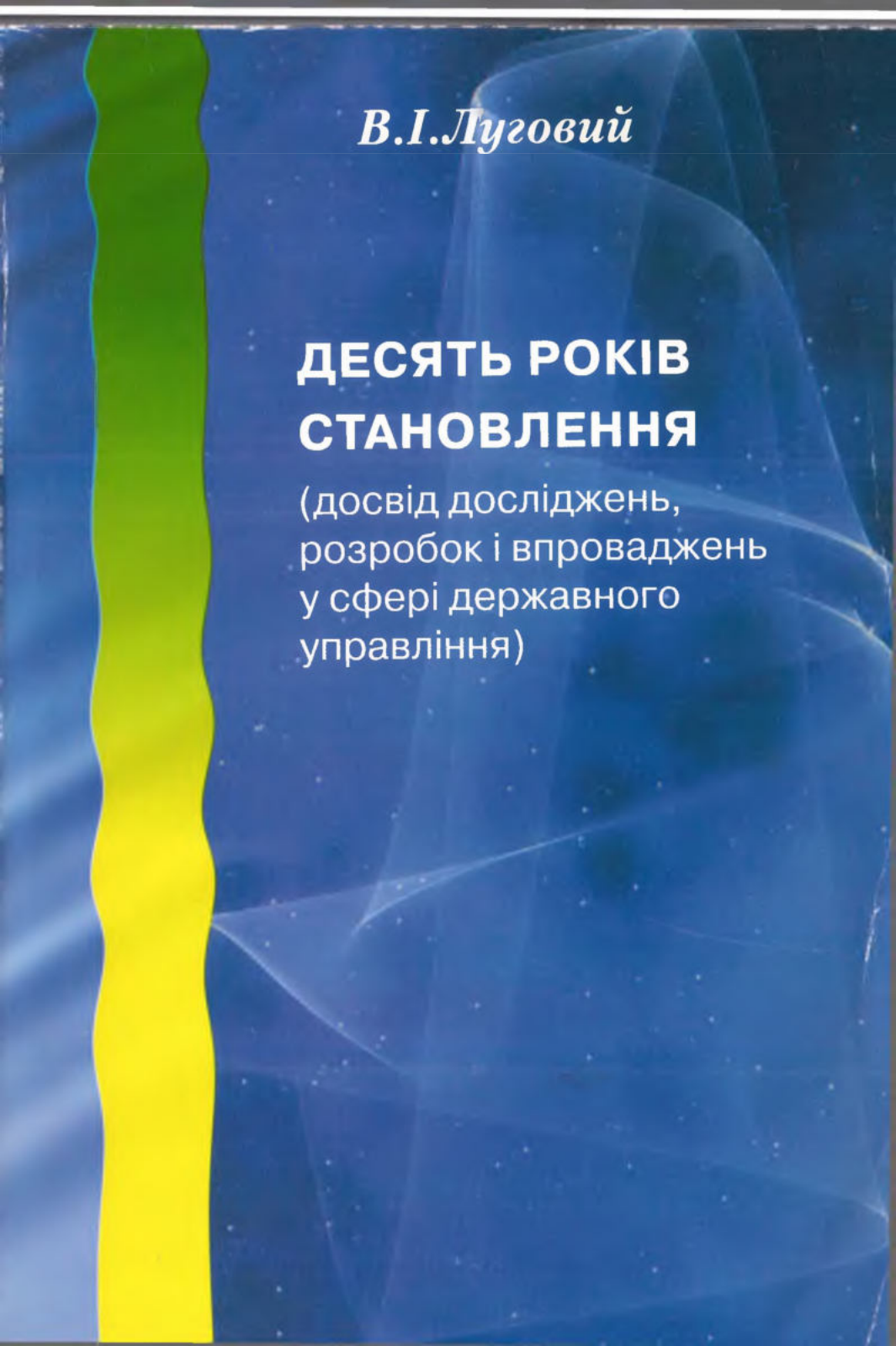




В.І.Луговий

ДЕСЯТЬ РОКІВ СТАНОВЛЕННЯ

(досвід досліджень,
розробок і впроваджень
у сфері державного
управління)

Національна академія державного управління
при Президентові України

ДЕСЯТЬ РОКІВ СТАНОВЛЕННЯ

*(досвід досліджень, розробок
і впроваджень у сфері
державного управління)*

УДК 35.071

ББК 67.9/4 Укр/300

Л 83

*Затверджено Вченою радою
Національної академії державного управління
при Президентові України.
Протокол № 106/4 від 26 квітня 2005 р.*

Рецензенти:

В.М.Рижих, доктор наук з державного управління, професор;

С.В.Крисюк, доктор педагогічних наук, професор

Луговий В.І.

Л 83

Десять років становлення (досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління). – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 356 с.

ISBN 966-619-166-0

Збірник присвячений 10-річчю Національної академії державного управління при Президентові України і містить оригінальні авторські статті, виступи, інтерв'ю, що опубліковані протягом 1995-2005 рр., а також друкуються вперше. Матеріали відображають комплексну проблему й досвід її розв'язання, а саме: дослідження, розробки і впровадження щодо становлення в Україні виду діяльності "Державне управління" й односторонніх галузей освіти та науки. Розглянуто загальні питання утвердження державного управління, специфіку формування головного вищого навчального закладу в загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів, актуальні проблеми державної політики та управління в освіті. Збірник розрахований на слухачів, аспірантів, докторантів, науково-педагогічних та наукових працівників академії, усіх тих, хто має справу з удосконаленням державного управління, його кадровим і науковим забезпеченням.

ISBN 966-619-166-0

УДК 35.071

ББК 67.9/4 Укр/300

© В.І.Луговий, 2005

© Макет-оригінал
видавництва НАДУ, 2005

Передмова

Цей збірник матеріалів (статей, виступів, інтерв'ю й інших) розрахований на всіх, чия діяльність пов'язана із сферою державного управління - керівників і спеціалістів, викладачів і науковців, слухачів, аспірантів, докторантів, здобувачів наукових ступенів. Видання збірника - не ювілейне (до десятиріччя Національної академії державного управління при Президентові України - далі Академія) хвилювання здобутками, а нагальна потреба в умовах непростого й суперечливого поглиблення професіоналізації державно-управлінської справи. Адже часові межі (1995-2005 рр.), що охоплюють публікації, стали періодом не тільки утвердження на національному терені "Державного управління" як виду діяльності (визнаного ООН, СС, Держстандартом України), галузей освіти і науки та становлення головного вітчизняного вищого навчального закладу в системі відповідної професійної освіти. У цей період пройдені різні етапи формування державного управління: від неприйняття певними колами до усвідомлення його об'єктивної даності, необхідності та легітимізації й стандартизації і водночас хвилюподібного піднесення та згасання час від

часу скептицизму й песимізму щодо його суспільної ідентичності та значущості. Неоднозначним було й залишається ставлення і до Академії, її місії, завдань, функцій та структури, результатів діяльності, стратегії подальшого розвитку.

Команда першопрохідців, що очолила заклад у 1995 р., та академічний колектив, який зростав і визрівав що називається на марші, разом із справою державної ваги, котру вони перебрали від Інституту державного управління і самоврядування, на базі якого утворена Академія, і далі самовіддано продовжували, також пройшли шлях свого становлення, конкретизації теоретико-методологічної позиції, практичної перевірки ідей і задумів, уточнення основних принципів та напрямів розвитку.

Це стосується і самого автора. Його первісне бачення закладу у внутрішній організації та зовнішніх системних зв'язках також зазнало певних корегувань під детермінуючим впливом тенденцій глобалізації й інтеграції, диференціації й диверсифікації, посилення конкурентності й прискорення змінності, суспільної інформатизації у світі. Уважний читач це помітить.

Дане видання актуальне і з огляду на зростання уваги до закладу, його діяльності та перспектив розвитку з боку як українського суспільства, так і міжнародних фахових організацій. Останнім часом з новою силою розгорнулися дебати, якою бути Академії. Скажімо, висувуються пропозиції в альтернативу закладу утворити професійну Школу вищого корпусу державної служби, що не обтяжена до-

слідженнями, наявністю постійних викладачів (а відтак маловитратна), має лише менеджерів-координаторів, які організовують навчальний процес за окремими темами для обмеженого контингенту слухачів. При цьому Академію пропонується перетворити в рядоположний університетський заклад, передавши його у відання Міністерства освіти і науки України. Ті, хто розуміє апіорну фахову непридатність для підготовки й удосконалення керівних державно-управлінських кадрів (особливо керівної еліти в умовах її великої плинності) зазначеної "професійно-технічної" моделі закладу, бачать Академію неодмінно в університетському середовищі, зокрема шляхом приєднання до класичного університету. Висуваяться екстремальні пропозиції створити специфічний навчальний заклад, який би взагалі функціонував поза освітнім законодавчим полем, незважаючи на становлення єдиного європейського простору вищої освіти відповідно до Болонського процесу, або з'єднати Академію із вищим навчальним закладом іншої форми власності.

Виходячи з методологічного посилання, що істину слід шукати на системній основі, посередині між крайніми поглядами, матеріали, які містяться в цьому збірнику, аргументують повнофункціональність, повноструктурність, достатню масштабітність й інституційну спроможність та, зрештою, самодостатність Академії для ефективного й результативного, швидкого і повного виконання покладених на неї місії та завдань щодо кадрового й наукового забезпечення державного управління. А відтак - доцільність збереження основної кон-

струкції закладу, що сформувався, здійснення виваженої, послідовної і зрозумілої його модернізації. Також обґрунтовуються підпорядкованість Академії найбільш повновладній посадовій особі - Главі держави, необхідність додаткового врегулювання окремих сторін діяльності закладу спеціальними нормативно-правовими актами, фактична відповідність його статусу кращому світовому досвіду і сучасним цивілізаційним процесам. Наводяться світові аналоги Академії за змістом діяльності, підпорядкуванням, підзвітністю.

Матеріали в збірнику структуровані таким чином. У першому розділі за хронологією подані публікації, що висвітлюють загальні теоретико-методологічні засади державного управління як виду діяльності, галузей науки та освіти, організації професійного навчання державних управлінців і слугують основою для розбудови відповідного головного національного закладу. У другому розділі дібрані матеріали, що безпосередньо стосуються становлення Академії. Нарешиті, третій розділ містить публікації з проблем державного управління освітою як у національному (в Україні, окремих країнах), регіональному ("Велика сімка", Європа та Європейський Союз, Організація економічного співробітництва і розвитку тощо), так і в загальнопланетарному масштабах. Останній розділ допомагає, приміром, з огляду на Міжнародну стандартну класифікацію освіти, зорієнтуватися в пошуку відповіді на запитання, якою має бути Академія в сучасному світі, новій Україні.

ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Про деякі принципи підготовки керівного персоналу державної служби*

За даними Головдержслужби України, станом на 1 січня 1996 р. на державній службі перебувало 236 тис. працівників (протягом 1995 р. прийнято 40 тис.). Серед них 24% керівників і 76% спеціалістів, 92% мають вищу освіту, в тому числі 59% III-IV рівнів і 33% I-II рівнів акредитації.

Наведена статистика про освіченість працівників державної служби, однак, не прояснює напряму і змісту їх підготовки. Малоінформативним є й те, що протягом року спеціальним чином підвищують кваліфікацію приблизно 11% державних службовців, зокрема близько 16% керівників, а з сучасним зарубіжним досвідом безпосередньо знайомиться взагалі менше відсотка цих кадрів. Спроби на практиці налагодити ефективне навчання персоналу державної служби часто призводять до плутанини, хитань, методу проб та помилок. Приміром, пропонуються підходи, за якими і керівники, і спеціалісти, оскільки й ті, й інші перебувають на державній службі, мають бути підготовлені в однаковий спосіб, скажімо, з наданням кваліфікації "магістр державного управління". Отже, питання про принципи підготовки державних службовців, передусім керівників, потребує дослідження.

Ключем аналізу тут може бути з'ясування функцій, які виконують на державній службі керівники, з одного боку, і фахівці, з другого. Адже у загальнометодологічному плані згідно з теорією функціональної системи саме виконувані функції зумовлюють ту чи іншу системну організацію [1; 4, с. 17-18]. Доречно також звернутись до порівняльного дослідження, тобто проаналізувати практику навчання персоналу

* Вісник УАДУ. - 1996. - № 1.

державної служби у країнах, де ця галузь діяльності поставлена добре.

Насамперед, важливим є досвід країн Західної Європи (Великобританія, Німеччина, Франція), Північної Америки (Канада, США) та Східної Азії (Японія). Аналіз показує, що для усіх цих регіонів характерним у підготовці керівного складу державної служби є так званий загальний, інтегральний, міждисциплінарний підхід. Це означає, що, по-перше, для навчання керівників не вимагається якась певна спеціальна вища освіта. По-друге, процес навчання не зводиться до опанування одного-двох основних предметів. По-третє, при стажуванні й наступній практичній роботі дотримується принцип міжгалузєвої і міжтериторіальної ротації кадрів. Хоча від країни до країни, від регіону до регіону спостерігаються відмінності, проте кінцево після завершення навчання керівний персонал державної служби є підготовленим у всіх відношеннях - економічному, правовому, політологічному і т.д. Разом з наступною ротацією керівних кадрів (Великобританія, Канада, Франція, Японія та інші) це забезпечує утвердження справді державного підходу в їхній діяльності.

Ситуація для підготовки керівників у розвинутих країнах сприятлива й тим, що там у переліку академічних і наукових спеціальностей існують напрями навчання "Public administration", "Local government" та досліджень "Administrative science", "Management science".

При з'ясуванні і застосуванні зарубіжного досвіду багато непорозумінь походить від нерозрізнення північноамериканського та західноєвропейського типів вищої школи. В основі першого - університетські освітні заклади. Університетами називають великі об'єднання різнопрофільних і різнорівневих закладів освіти. Наприклад, у складі Квебекського університету знаходяться сім університетів загальної й спеціальної орієнтації, два спеціалізованих інститути і дві школи у різних містах канадської провінції Квебек. Другий (західноєвропейський) тип вищої освіти передбачає існування поряд з університетами окремих спеціалізованих інститутів, які часто за статусом і прести-

жем стоять вище університетських закладів [2, с. 89]. Мандат університетів у цьому випадку - забезпечувати не елітну, а передовсім масову вищу освіту широких верств населення.

Сьогодні не можна навести вирішальних аргументів, який тип організації вищої освіти кращий. Головна світова тенденція розвитку вищої школи полягає в тому, що удосконалюється саме той тип освітніх закладів, який історично склався у тій чи іншій країні. Зауважимо, що Україна за принципами організації вищої освіти тяжіє до європейської системи, і немає жодних підстав поспішно міняти таку орієнтацію, скажімо, на проамериканську. Зрештою, слід вибудовувати свою власну концепцію і конструкцію вищої освіти з урахуванням національних традицій, використовуючи, зрозуміло, досягнення світової практики. Це, власне, й закріплено новою редакцією Закону "Про освіту" [6].

Паритетне існування двох розглянутих систем вищої освіти, говорячи філософськи, підтверджує принципову плюралістичність реального світу, багатоваріантність форм, посилення планетарної цілісності й гармонії у напрямі зростання єдності розмаїття, а не спрощення до одноманітності. В межах Західної Європи чи Північної Америки, у Сполученому Королівстві, Франції, ФРН або у Сполучених Штатах Америки, Канаді і навіть від штату до штату, від провінції до провінції, від землі до землі конкретна організація вищих закладів освіти значно відрізняється.

Яскравим прикладом елітних позауніверситетських спеціалізованих освітніх закладів є Вища школа адміністрації (ENA) у Франції, яка вважається закладом більш високого рангу, ніж університети, скажімо, Сорбонський університет [2, с. 89-90; 3; 14]. Свідченням цього є, приміром, екстремально високий конкурс вступників у школу: до 100 чоловік на місце. Конкурс в університетах Франції, як відомо, практично відсутній, що є свідченням їх масовості. В ENA, яка керована Прем'єр-міністром, готуються керівники загальної орієнтації [3, с. 22; 9, с. 101], викладаються курси з економіки, фінансів, політології, соціології, права, менеджменту тощо.

За свідченням американського дослідника Г.Райта, “у британській державній службі вищі рівні державної служби посідає еліта, що здобула загальну підготовку” [9, с. 102]. Цікаві також його спостереження варіацій в акцентах на навчальних предметах у закладах освіти вищих державних службовців: Великобританія - 71% займають гуманітарні, 28% соціальні дисципліни; Німеччина - 65% правові, 16% економічні; США - 43% природничі (математичні, комп’ютерні, інженерні), 17% соціальні; Японія - 69% правові, 14% природничі предмети [9, с. 103]. Важливо, що при великому діапазоні предметних акцентів у навчанні в усіх цих країнах витримується принцип загальності підготовки. Тобто готуються для вищих управлінських ланок не “спеціалісти”, а, фігурально висловлюючись, “генералісти” (від англійського слова “general” - загальний).

Безперечно, багато людей приходять на вищі керівні посади у порядку просування по кар’єрі без попередньої спеціальної підготовки. Практика свідчить, що ці люди мають різноманітну базову вищу освіту, хоча знову ж таки спостерігаються певні національні варіації у підготовці”. Приміром, у Великобританії такі працівники здебільшого з гуманітарною освітою [9, с. 103]. Крім того, фіксується зв’язок між рівнем і характером базової освіти та просуванням на керівні щаблі державної служби. Наприклад, ця кореляція існує для випускників Оксфордського і Кембриджського університетів у Сполученому Королівстві, Гарвардського університету у Сполучених Штатах Америки, Токійського університету в Японії і т.д. Але всі ці всесвітньо відомі заклади увиразнюються насамперед своєю ґрунтовною загальноосвітньою підготовкою, фундаментальністю навчання.

Фундаментальність та широкопрофільність базової освіти полегшують і прискорюють просування на вищі рівні державної служби, проте не є достатніми для ефективного виконання керівних функцій. Такий недолік звичайно компенсується направленням керівного персоналу на різні види додаткової підготовки. Це може бути стаціонарне, заочне або вечірнє навчання. Це може бути тривала підготовка, яка комбінує й чергує

короткі навчальні сесії з тривалими (до року) стажуваннями у центральних і місцевих органах на керівних посадах. Це також може бути окремим короткотерміновим тематичним навчанням.

Світова практика свідчить, що тут теж немає єдиного, стандартного, “найкращого” підходу. Одні навчальні заклади спеціалізуються на окремих формах освітньої діяльності, інші використовують широкий спектр цих форм або їх комбінації у різних варіаціях. Якщо брати довгострокове стаціонарне навчання, то у Європі поширені спеціально створені для цього вищі освітні заклади, що функціонують окремо від університетів. В Америці такого роду інститути, школи, як правило, знаходяться у складі університетів. Короткотермінові освітні послуги в Європі переважно надають самостійні школи, навчальні центри, які діють автономно, або фінансуються урядом, місцевими адміністраціями, асоціаціями, спілками державних службовців тощо. В Америці короткочасова освіта забезпечується як автономними від університетів закладами, так і закладами, що входять до університетських організацій,

У зв'язку з цим корисно розглянути досвід підготовки керівного персоналу державної служби в Канаді, яка останні роки за індексом розвитку людського потенціалу, що обчислюється ООН, міцно утримує перше місце серед 174 країн світу [5]. Саме ця країна являє собою зразок, де принцип різноманітності культурного життя є пріоритетом офіційної державної політики. Не є винятком з цього основоположного правила і система навчання та розвитку державних службовців, зокрема керівних кадрів.

Так, Канадський центр розвитку управління (Оттава), який входить у систему органів Відомства державної служби країни, здійснює навчання передусім керівного персоналу, зокрема заступників міністрів, голів агентств, керівників провінційного та муніципального врядування, активно проводить наукові дослідження проблем державного управління. Заклад також пропонує курси для середніх і молодших керівників. Центр спеціалізується на удосконаленні працюючих кадрів, тому розробив оригінальну концепцію підготовки в діяльності,

використовує короткотермінові курси, семінари, сесії, водночас тривале ротаційне міжвідомче та міжрегіональне стажування, його супровід наставниками. Мета стажування й навчальних відряджень по країні і закордон, у державний і приватний сектори - дати змогу слухачам набути якомога ширшого досвіду за короткий час [10].

Щорічно 23 тис. (із загальної кількості 226 тис. працівників федерального уряду), тобто приблизно 10% державних службовців беруть участь у курсах і семінарах, що проводяться Канадським відомством навчальних програм (Оттава), яке є особливим агентством при Комісії державної служби Канади. Це навчальне агентство пропонує слухачам понад 130 різних курсів, організовує стажування, надає освітні консультації, аналізує ефективність навчання [13]. Якщо Канадський центр розвитку управління має перспективно-стратегічну орієнтацію в організації навчання, то Канадське відомство навчальних програм - оперативно-практичне спрямування.

Інший освітній заклад канадської столиці - Школа державного управління входить до складу Карлтонського університету. Основне завдання школи - готувати висококваліфікованих фахівців: магістрів мистецтв з державного управління (2-річна програма з двома орієнтаціями: на сучасні проблеми країни і на перспективний розвиток) та докторів філософії з державної політики (3-річна програма), які б насамперед працювали у федеральних, провінційних, муніципальних органах державної влади як аналітики, консультанти, дослідники. Школа готує не вузьких спеціалістів під конкретну посаду, а широкопрофільних фахівців з хорошою базовою підготовкою і в теоретичному, і в практичному аспектах. При прийомі на навчання перевага надається тим, хто має досвід практичної роботи. Школа готує також невелику кількість бакалаврів з державного управління. У закладі приділяють увагу опануванню курсів з права, економіки, політології, соціології, менеджменту, звітності, статистики. У школі здійснюються наукові дослідження [11].

По-своєму організовується підготовка державних службовців у Національній школі державного управління, що засно-

вана у 1969 р. як складова Квебекського університету (Монреаль). Заклад є головним навчальним і дослідницьким центром з питань державного управління у провінції Квебек. Школа готує магістрів, докторів та дипломованих спеціалістів державного управління, магістрів міського планування й управління, дипломованих спеціалістів регіонального управління та міжнародного державного управління, підвищує кваліфікацію державних службовців за короткотерміновими програмами, проводить науково-практичні конференції, симпозиуми. Вступники на навчання не обмежуються за базовою освітою, проте повинні мати професійний і керівний практичний досвід. Студенти, аспіранти, докторанти вивчають право, політологію, соціологію, економіку, менеджмент, математичні методи в управлінні. Використовуються як стаціонарні, так і очно-заочні форми підготовки. У складі школи діє Центр підвищення кваліфікації керівників вищого рівня управління. Курси проводяться також у різних містах провінції. Заклад має постійний професорсько-викладацький штат, а також додаткових викладачів, зокрема службовців високого рівня, які викладають за дорученням уряду і сприяють зближенню теорії та практики [15].

У провінції Онтаріо підготовку провінціальних і муніципальних державних службовців здійснюють Школа державного управління і Школа міського і регіонального планування, що входять до складу політехнічного університету Раерсона (Торонто) - університету прикладного спрямування. Заклади використовують різні форми навчання за програмами як для отримання сертифіката, так і на здобуття академічного ступеня бакалавра. Школи здійснюють наукові дослідження, видавничу діяльність, міжнародне співробітництво. Школа державного управління пропонує вечірню бакалаврську програму, що передбачає, крім загальнотеоретичної, прикладну професійно орієнтовану та професійно-практичну підготовку [18-20].

Заслугує на увагу досвід організації Онтарійського інституту міського управління (Торонто), який підвищує кваліфікацію міського штату службовців, а також здійснює наукові дослідження муніципального менеджменту. Інститут має пра-

во давати звання сертифікованого міського керівника. Заклад проводить різноманітні курси з професійного розвитку та семінари з підготовки керівників. Навчальні програми розраховані на широкоосвічену людину, сфокусовані на муніципальних проблемах, як правило, включають фінансовий менеджмент, управління людськими ресурсами, місцеве самоврядування, державну політику, менеджмент і реалізуються викладачами, консультантами, працівниками муніципалітетів. Інститут заснований онтарійськими міськими асоціаціями за допомогою уряду провінції Онтаріо.

Ще один своєрідний заклад, що займається покращанням державної служби, дослідженням управлінських проблем федерального, провінційного та місцевого рівнів, також розташований у Торонто - це Інститут державного управління Канади. Інститут виконує роль секретаріату Канадської асоціації з програм державного управління, яка складається з представників аналогічних програм у канадських коледжах й університетах. Заклад має мережу з двадцяти двох районних груп по всій Канаді. Інститут проводить професійні конференції, семінари, організовує конкурси наукових робіт, нагороджує переможців, видає монографії, матеріали національних та міжнародних семінарів, журнали "Канадське державне управління", "Управління державним сектором", наукові звіти [16].

На базі цього закладу діє провінційний урядовий Центр лідерства, який займається навчанням керівників вищої і середньої ланки управління. Центр пропонує як обов'язкові курси, так і курси за вибором. Вони покликані сформувати та розвинути в урядовців якості лідера і керівника. Для викладання курсів запрошуються викладачі з навчальних закладів, органів управління, приватного сектора [12].

Зроблений огляд різних типів освітніх закладів, які займаються підготовкою керівного персоналу державної служби, на прикладі лише двох провінцій Канади (Онтаріо і Квебек), а також інших країн переконливо свідчить про розмаїтість, строкатість, гнучкість системи цих закладів. Очевидно, що за даних обставин безглуздо було б сліпо копіювати будь-яку із роз-

глянутих моделей організації навчання кадрів державної служби без урахування власних особливостей. Доречно сказати, що країни Центральної і Східної Європи, які створюють аналогічні заклади, використовуючи зарубіжні досвід і допомогу, будують саме свої національні типи освітніх установ [17].

В Україні останніми роками, виходячи з її національно-культурного менталітету, вибудовується власна система підготовки керівного персоналу державної служби [7]. Ця система має певні рівні, галузеві і територіальні складові

На найвищому, загальнонаціональному рівні діє Українська Академія державного управління при Президентові України, яка створена Указом глави держави 30 травня 1995 р. Академія включає центральне відділення у Києві та філіали у Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові. До складу Академії входить також Інститут підвищення кваліфікації кадрів (Київ). Президентська Академія є головним і своєрідним елітним вищим навчальним закладом, що готує державних службовців для роботи на посадах I-IV категорій і входить до системи органів державної виконавчої влади. Заклад покликаний здійснювати також наукові дослідження проблем державного управління і місцевого самоврядування.

Академія має стаціонарне відділення з річної підготовки за програмою магістра державного управління. Ця програма впроваджена за спеціальним урядовим рішенням, оскільки в офіційному переліку напрямів навчання у вищих закладах освіти України подібна спеціальність не значиться, як, до речі, відсутні й аналогічні наукові напрям і спеціальності у переліку ВАКУ. Магістерська програма з державного управління має міжнародне визнання, сертифікована Університетом Північного Лондона, що дає змогу випускникам Академії отримувати, крім вітчизняного, також диплом цього університету.

Освітньо-кваліфікаційний рівень магістра у 1995-96 навчальному році в Академії здобували понад 150 чоловік. У процесі їхнього навчання реалізується модель інтегральної, міждисциплінарної підготовки керівників вищої ланки державного управління. Підставою для цього є багатофункціональний, між-

відомчий і надмістечковий характер діяльності справжнього керівника високого державного рівня [8, с. 36-137]. Особи, які вступають на навчання, повинні мати базову вищу освіту рівня спеціаліста або магістра. Її спрямованість у даному випадку не важлива. Адже для керівника високого рангу напрям його базової освіти: інженерний (ракетобудування), як у Президента України Л.Кучми, педагогічний (філологія) та юридичний, як у Прем'єр-міністра України Є.Марчука, інженерний (сільськогосподарське машинобудування), як у Голови Верховної Ради України О.Мороза, історичний, як у Глави Адміністрації Президента України Д.Табачника, або будь-який інший - стає не принциповим.

Тому випускники Академії підготовлені не з одного чи двох, хоч і важливих предметів, а грамотні у всіх, необхідних для керівника відношеннях: економічному, фінансовому, політологічному, правовому, державно-адміністративному, соціальному, гуманітарному, мовному, інформаційному, комунікативному і навіть оздоровчо-валеологічному.

Філіали Академії так само пропонують підготовку магістрів державного управління, проте враховують майбутню специфіку роботи випускників, як правило, на територіально-місцевому рівні.

В Інституті підвищення кваліфікації кадрів Академії навчаються керівні працівники обласних і районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, міністерств, інших центральних органів влади України. Приміром, протягом 1995-96 навчального року дану підготовку пройдуть близько 2,5 тис. таких керівників. Подібне навчання на регіональному рівні здійснюють філіали Академії.

Для державних службовців, що посідають у місцевих органах державної влади і органах місцевого самоврядування посади V-VII категорій, при уряді Автономної Республіки Крим, обласних, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях створюються центри підвищення кваліфікації кадрів. Зараз вони функціонують уже на 18 територіях. Ці центри також, як і Академія, Президентським Указом віднесені до системи органів державної виконавчої влади. Академія, її Інсти-

тут, філіали мають надавати цим центрам науково-методичну, консультативну, інформаційну допомогу. Передбачається, що Академія допомагатиме готувати викладацький склад центрів, розробляти програми курсів, їх навчально-методичне забезпечення. Центри разом з філіалами Академії складають територіальну мережу закладів навчання державних службовців.

Відповідно до галузевих груп виконуваних функцій навчання персоналу державної служби здійснюється також в інститутах і центрах підвищення кваліфікації міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади України. Важливо підкреслити, що за аналогією із територіальними філіалами Академії для підготовки державних службовців вищого рангу у перспективі необхідно мати галузеві філіали Академії. Статус таких філіалів міг би бути наданий провідним інститутам міністерств і державних комітетів України. Така практика існує в Німеччині, коли підготовлені на федеральному рівні службовці, проходять певну спеціалізацію і стажування у відомчо-галузевих закладах освіти.

Таким чином, підсумково серед найважливіших принципів організації підготовки керівного персоналу державної служби правомірно виділити: міждисциплінарність (домінування багатofункціональності над моноспеціалізацією в діяльності керівника); професіоналізм і науковість (навчання на практичній та теоретичній базі); якість і концентрація (підготовленість програм, викладачів, методичне й технічне оснащення навчального процесу - краще менше, та краще); розвиток і гнучкість (підготовка не тільки для нинішніх, а й для майбутніх потреб та для діяльності у змінному середовищі); різноманітність (рівноважливості різних форм навчання).

Список використаної літератури

1. Анохин П.К. Избранные труды: Философские аспекты теории функциональной системы. - М.: Наука, 1978. - 400 с.
2. Вульфсон Б.Л. Последипломное образование в развитых странах // Педагогика. - № 3. - 1993.

3. Высшее образование во Франции. - М.: Французская организация технического сотрудничества, 1993. - 102 с.
4. Гурне Б. Державне управління: Пер. з фр. - К.: Основи, 1993. - 161 с.
5. Доклад о развитии человека за 1995 год: ПРООН. - Нью-Йорк: Оксфорд юниверсити пресс, 1995.
6. Закон України про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР "Про освіту" // Голос України. - 1996. - 25 квіт. (№ 77).
7. Кучма Л.Д. Економічний і соціальний розвиток України у 1995 році // Голос України. - 1996. - 4 квіт. (№ 63).
8. Лэнд П. Менеджмент - искусство управлять: Пер. с англ. - М.: ИНФА-М, 1995. - 144 с.
9. Райт Г. Державне управління: Пер. з англ. - К.: Основи, 1994. - 191 с.
10. Canadian Centre for Management Development: Open Registration & on Demand Courses 1995-1996. - Canada: M.O.M. Printing, 1995. - 24 p.
11. Carleton University: Faculty of Graduate Studies and Reserch. Graduate Calender for the Academic Year 1996-97. - Ottawa: Tri-Graphic Printing, 1996. - 361 p.
12. Centre for Leadership. The Cabinet Office. - Ontario: Qucen's Printer for Ontario, 1995. - 6 p.
13. Courses and Services Catalogue and Schedule. 1995-1996: Training and Development Canada. - Canada, 1995. - 149 p.
14. ENA: Ecole Nationale d'Administration. - France: Sicop, 1995. - 22 p.
15. ENAP: Ecole Nationale d'Administration Publique. - Quebec: Universite du Quebec, 1995. - 18 p.
16. IPAC: The Institute of Public Administration of Canada. - Toronto, s.a.
17. National School of Public Administration. - Warsaw, 1995. - 5 p.
18. Ryerson Polytechnic University: Continuing Education 1995-1996. - Ontario, 1995. - 302 p.

19. School of Public Administration. Ryerson. - Toronto. Ontario, 1994. - 4 p.

20. School of Urban and Regional Planning. Ryerson. - Canada, 1993. - 6 p.

Принципи підготовки керівних кадрів державного управління*

Держава і державна служба

Найголовнішою функцією будь-якої держави є прийняття політичних рішень стосовно суспільного життя та їх практична реалізація [7]. Якщо перше є прерогативою політичних діячів, які обираються, то друге - компетенцією адміністративних працівників, які призначаються на посади у державних органах і у такий спосіб вступають на державну службу. Основне завдання останніх полягає у забезпеченні найефективнішого, найрезультативнішого, найшвидшого впровадження у життя рішень, прийнятих на політичному рівні. Отже, державі потрібні кадри державних службовців. Якими об'єктивними якостями вони повинні володіти і як їх готувати?

Сучасні процеси кардинальної суспільної (політичної, економічної, соціальної) трансформації ґрунтуються насамперед на докорінній зміні уявлень про державу. Практика світового розвитку довела хибність "класичного" догматизованого тлумачення держави як знаряддя гноблення антагоністичних класово-суспільних супротивників та експлуатації пригнічених класів [10]. Ця теоретико-методологічна позиція щодо сутності держави передбачала історичну тимчасовість державності, її поступове відмирання у процесі становлення однорідного суспільства і утвердження громадського самоврядування. Вважалося, що державою може управляти "будь-яка куховарка", до державних справ мають активно залучатись усі трудящі і, зреш-

* Економічний часопис. - 1997. - № 11-12.

тою, немає необхідності готувати спеціальні кадри професіоналів для потреб державної служби.

Проте зміна поглядів на державу, зокрема визнання головними її функціями не “гноблення” і “експлуатацію”, а управління суспільством, тобто регулювання основних сфер його життя [7], у тому числі здійснення реформ, вимагає по-іншому подивитись на кадрове забезпечення державних інститутів. Відмова від принципів тимчасовості держави та спрощеного розуміння державного управління потребують визнання доцільності та необхідності професіоналізації державної служби [13; 14; 19], цілеспрямованої підготовки, відбору і використання з цією метою корпусу компетентних фахівців, здатних адекватно вирішувати справи державної ваги [5; 11].

Правові аспекти державної служби, права, обов’язки, статус, соціальні гарантії державних службовців урегульовані Законом України “Про державну службу”, який введено в дію з січня 1994 р., а також низкою урядових постанов та нормативних актів Голодержслужби України [3].

Запровадженням з 1 липня 1997 р. в Україні Класифікатором видів економічної діяльності (КВЕД), який складено з використанням світового досвіду стандартизації, “Державне управління” виділене як одне з 17 інших основних видів діяльності - секція L “Державне управління” [6].

Сьогодні на державній службі України перебувають близько 290 тисяч працівників, з яких приблизно чверть є керівниками, решта - спеціалістами.

Державне і бізнесове управління та менеджмент (Public & Business administration and Management)

Як самостійний вид діяльності “Державне управління” потребує професійно-фахового кадрового забезпечення. Тому Постановою Кабінету Міністрів України № 507 від 24 травня 1997 р. [8] до Переліку напрямів та спеціальностей підготовки фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями введено окрему галузь підготовки за шифром 15 - “Державне управління”. Ця академічна га-

лузь не може бути зведена (або прирівняна) до економічної, правової, політологічної, соціологічної чи іншої традиційної соціальної чи гуманітарної галузі навчання. Вона є своєрідним напрямом підготовки.

Аналогічно визначена і наукова галузь - "Державне управління", яка наказом ВАК України № 86 від 13 березня 1997 р. за погодженням з Міносвіти України (М.Згуровський) та Міннауки України (В.Семіноженко) з реєстрацією у Мінюсті України (15 квітня 1997 р., № 133/1937) введена до переліку спеціальностей наукових працівників за шифром 25 [2]. Вона передбачає шість спеціальностей, а саме: "Теорія та історія державного управління", "Філософія державного управління", "Організація й управління у державних установах", "Регіональне управління", "Галузеве управління" і "Місцеве самоврядування" [2]. Її можна коротко означити як науку про управління суспільством [4].

Наявність академічної і наукової галузей державного управління є цілком закономірною. Адже навчальні напрями вищої освіти часто тісно пов'язані з відповідними галузями науки. У міжнародній Універсальній десятковій класифікації (УДК) "Державне управління" також відособлене від таких галузей, як, наприклад, "Політологія", "Право", "Економіка", "Менеджмент" тощо [20].

"Державне управління" ("Public administration") за змістом відрізняється від "Бізнес-управління" ("Business administration") та загального "Менеджменту" ("Management") за багатьма аспектами, зокрема за цілями [1; 12-19]. Так, управління в бізнесі спрямоване на отримання прибутку шляхом підприємництва, державне управління - на забезпечення всіх аспектів суспільного життя громадян. До того ж цілі державного управління значно ширші і задаються ззовні, тоді як бізнес-управління переважно обмежується діяльністю підприємства, фірми. Його ще називають приватним (private) управлінням.

Разом з тим є чимало й спільного у змісті цих напрямів практичної, навчальної та наукової діяльності. Адже дійові й ефективні управлінські методи, способи технології часто наводжуються та апробуються у сфері бізнесу, приміром у роботі

великих корпорацій, переносяться на систему державних органів, і навпаки. Такі загальні для державного і бізнес-управління змістовні аспекти (теорія організації тощо) є функціями менеджменту. Щодо останнього, то існує певна тенденція до застосовування цього терміна стосовно локально-обмежених людських спільнот і колективів, а також тлумачення його як менш регламентованого офіційними правилами і процедурами управління.

Спеціалісти і генералісти на державній службі: зміст підготовки

В управлінні суспільним життям держава вдається до застосування різних складових державної влади - ідеологічної, культурної, освітньої, економічної, політичної, військової, інформаційної тощо. Отже, для реалізації управлінських функцій їй потрібні фахівці у відповідних сферах діяльності. Цього ж вимагають правові, економічні, технічні, соціально-психологічні й інші засади внутрішньої організації, функціонування і розвитку державних органів та їхня зовнішня спеціалізована спрямованість. Державні структури потребують великої кількості юристів, економістів, бухгалтерів, ревізорів, політологів, соціологів, психологів, інженерів, лінгвістів і т. ін. для виконання обов'язків спеціалістів різноманітних відділів, управлінь, органів влади. Всіх цих фахівців об'єднує те, що вони мають спеціалізуватися на роботі в органах державного управління, тобто у галузі "Державне управління".

Проте за базовою вищою освітою діючий склад керівників не корелює із зайнятими керівними посадами і здобутою раніше підготовкою у соціально-гуманітарній сфері: серед керівних кадрів державної служби всього декілька відсотків юристів, близько півтора відсотків економістів, дуже багато керівників-інженерів, тобто фахівців технічних, а не суспільних систем. Це пояснюється відсутністю до останнього часу спеціальної підготовки керівного складу органів державної влади і тим, що керівні посади переважно займали ті фахівці, яких найбільше традиційно готувалось в Україні - інженерно-технічних та математично-природничих.

Зміст підготовки керівника державного органу впливає із суті загальних функцій, які він має виконувати [4; 9]. Керівник у своїй управлінській діяльності ніколи не обмежується виконанням однієї спеціальної функції, приміром юридичної, економічної чи фінансової. Він постійно стикається з необхідністю вирішувати питання і загального організаційного, і специфічного правничого, фінансово-економічного, політологічного, соціально-психологічного, інформаційного тощо характеру. Отже, управлінський державний фахівець для зайняття керівної посади повинен мати інтегровану міждисциплінарну підготовку, широкий кругозір і багатий практичний досвід, тобто бути не вузьким спеціалістом, спроможним вирішувати конкретно-технічні (переважно стандартного характеру) питання державного управління, а генералістом, який має справу з широким спектром складних управлінських проблем. До речі, саме цією обставиною зумовлена поширена неперервна ротація керівного персоналу державної служби у розвинутих країнах з типовим періодом зміни місця роботи кожні 2-5 років, а також тим, що людина, яка постійно працювала на одному місці, майлоймовірно буде призначена на керівну посаду.

Підготовка керівного персоналу державної служби в Україні

З метою створення у нашій країні цілісної системи навчання державних службовців Указом глави держави № 398 від 30 травня 1995 р. створена Українська Академія державного управління при Президентові України з філіалом у Дніпропетровську, а Указом № 824 від 11 вересня 1995 р. - ще три її філіали: у Львові, Одесі і Харкові. Відповідно до Положення про Академію вона визнана головним вищим закладом освіти, що здійснює підготовку державних службовців для роботи на посадах вищих (I-IV) категорій. Аналогічні заклади функціонують в усіх розвинутих країнах і навіть об'єднані у світову асоціацію. Приміром, знаменита Національна школа державного управління у Парижі [9] за п'ятдесят два роки свого існування сформувала майже всю політичну й управлінську еліту Франції.

Академія готує магістрів державного управління на базі вищої освіти за денною і заочною формами навчання. Магістерська програма міжнародно визнана і сертифікована Університетом Північного Лондона. Підготовка ведеться за інтегрованою програмою з спеціальності “Державне управління”, яка включає понад 40 модулів (курсів), що забезпечуються кафедрами економіки і фінансів, права і законотворчого процесу, політології, соціальної й гуманітарної політики, державного управління й менеджменту, управління містом, інформаційних технологій, іноземних мов тощо. Слухачі проходять стажування у вітчизняних та зарубіжних державних органах, готують і захищають магістерську працю, складають державний іспит. За здобутою вищою освітою вони представляють майже всі існуючі у країні галузі академічної підготовки. Крім того, вони мають різноманітний практичний досвід: навчаються працівники понад п’ятдесяти міністерств і відомств України, місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування всіх рівнів віком до 45 років.

Випускники-магістри державного управління об’єднані у Всеукраїнську асоціацію, яка охоплює близько 700 випускників. Переважна їх більшість працює на державній службі, багато з них займають високі пости - від міського голови чи його заступника, голови обласної ради до голови комітету Верховної Ради. Зокрема, в апараті Кабінету Міністрів України працюють 40 випускників. Загалом у складі керівних державних службовців України маістри державного управління нині становлять менше одного відсотка.

Крім того, в Академії пропонуються аспірантська і докторантська програми у галузі “Державного управління” з метою підготовки висококваліфікованих науково-педагогічних та наукових кадрів, експертів, консультантів, радників для потреб державної служби, а також система короткотермінового підвищення кваліфікації діючого керівного персоналу державних органів. Академія займається дослідженням проблем державного управління та місцевого самоврядування, науковим обґрунтуванням і розробкою концепції адміністративної реформи в Україні.

На базі Академії діє фахова рада при ДАК України з питань ліцензування та акредитації вищих закладів освіти, які здійснюють підготовку і підвищення кваліфікації державних службовців з державного управління. Урядовою постановою Академії також надано право визначати спеціалізації у межах академічного напрямку й за одноіменною спеціальністю “Державне управління”. В Академії функціонують дві спеціалізовані вчені ради для присудження наукового ступеня доктора (кандидата) наук з чотирьох спеціальностей наукової галузі “Державне управління”. До речі, науковий ступінь доктора державного управління - DPA (Doctor of Public Administration) у 1997 р. присуджували, наприклад, у США принаймні 11 університетів [17], у Великобританії - три вищих заклади освіти [18]. Те, що в Україні лише запроваджується в останні роки стосовно кадрового і наукового забезпечення державного управління, у розвинутих країнах уже становить багаторічну практику, кращий досвід якої Україна персймає з урахуванням своїх національних, історичних та культурних традицій.

Список використаних джерел

1. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління. - К.: Основи, 1996.
2. Бюлетень Вищої атестаційної комісії України. - К.: ВАК України. - 1997. - № 1.
3. Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 1.
4. Гурне Б. Державне управління / Пер. з фр. В.Шовкуна. - К.: Основи, 1993.
5. Звернення Президента України Леоніда Кучми до Верховної Ради України // Економічний і соціальний розвиток України у 1995 році: Щоріч. доп. Президента України про внутрішню та зовнішню політику України. - К.: Україна, 1996.
6. Класифікація видів економічної діяльності. - К.: Держстандарт України, 1996.
7. Политология: Энцикл. слов. - М.: Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993.

8. Постанова Кабінету Міністрів України № 507 від 24 травня 1997 р. "Про перелік напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями".

9. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. - К.: Основи, 1994.

10. Философский энциклопедический словарь. - М.: Сов. энциклоп., 1989.

11. Якою буде Україна у XXI сторіччі залежить від того, що ми зробимо для неї зараз: Виступ Президента України Л.Кучми при поданні Річного послання до Верховної Ради України 21 берез. 1997 р. // Уряд. кур'єр. - 1997. - 22 берез.

12. Americas's Best Graduate Schools: U.S.News & World Report. USA, 1995.

13. Gordon G.J. Public Administration in America. Fourth Edition. - New York: St. Martin's Press, 1992.

14. Handbook of Public Administration / Editor J.L. Perry. Second Edition. - San Francisco: JosseyBass Publishers, 1996.

15. Mullins L.J. Management and Organisational Behaviour. Fourth Edition. London: Pitman Publishing, 1996.

16. Peterson's Guide to Graduate Programs in Business, Education, Health, and Law 1996. Thirtieth Edition. - Princeton, New Jersey: Peterson's, 1996.

17. Peterson's Guide to Graduate Programs in the Humanities, Arts, and Social Sciences 1997. - Princeton, New Jersey: Peterson's, 1997.

18. Public policy and administration: towards the year 2000. - London: Council for National Academic Awards, 1992.

19. Schuman D., Olufs III D.W. Public Administration in the United States. Second Edition. Lexington, Massachusetts. - Toronto: D.C.Heath and Company, 1993.

20. Statistical Yearbook. 1996. UNESCO Publishing & Berman Press 1997. Printed in the United States of America.

Реформування системи підготовки управлінських кадрів*

Серед завдань, поставлених Президентом України перед Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, - розробка пропозицій щодо реформування системи підготовки управлінських кадрів [22].

1. Необхідність і мета реформування навчання управлінського персоналу

Здавалося б, немає особливої потреби ставити питання про реформу системи навчання державних службовців. Адже протягом 1995-1997 рр. здійснені радикальні кроки, щоб така система реально і результативно діяла.

Так, у 1995 р. Указом глави держави затверджено Програму кадрового забезпечення державної служби з окремим розділом щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, а також заходи щодо реалізації цієї Програми [24]. У тому ж році президентськими указами утворено Українську Академію державного управління та чотири її філіали [23; 27; 28]. У 1996 р. урядовими рішеннями засновано регіональні центри підвищення кваліфікації державних службовців [20]. На початку 1997 р. урядом затверджено Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [16]. Вжито низку інших важливих заходів [13].

Проте існує кілька причин, з огляду на які необхідно й надалі вдосконалювати систему навчання управлінських кадрів. По-перше, у процесі адміністративної реформи докорінно змінюються роль та завдання уряду, а отже, і функції управлінського персоналу [7; 11; 12; 22]. По-друге, реформування державної служби, яке є невід'ємною складовою адміністративної реформи та способом зміцнення потенціалу держави, теж передба-

* Вісник УАДУ. - 1998. - № 1.

чає радикальне вдосконалення професійної підготовки державних службовців [12; 22]. По-третє, оскільки національна система навчання державних службовців створюється практично з нуля, вона, зрозуміло, ще не встигла набути повномасштабності й узгодженості, повноструктурності та цілісності [10].

Таким чином, метою реформування підготовки державних службовців є створення достатньої в кількісному та якісному відношеннях, ефективної і результативної гнучкої системи навчання кадрів для органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до нових вимог державного управління [12; 22].

Вдосконалення навчання персоналу державної служби має, у свою чергу, прискорити процес адміністративної реформи. Адже, хоча реформування системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців є органічною складовою загальної реформи державного управління, а недоліки державного управління і державної служби [2] нерідко зумовлюють вади системи навчання кадрів, недосконалість останньої зворотно істотно впливає на адміністративну систему. Отже, правомірно ставити завдання про відносно автономне вдосконалення системи навчання кадрів [9; 29].

Насамперед, слід проаналізувати систему навчання персоналу державного управління, яка реально склалася в Україні.

По-перше, ця система в кількісному відношенні є недостатньою, що обмежує доступ державних службовців до навчання, особливо на нижчих рівнях державної служби. Так, у 1996 р. підвищили кваліфікацію лише 11% персоналу [10], що становило приблизно половину від потреби.

Якщо врахувати те, що чисельність державних службовців в Україні не перевищує 0,6% від населення [8], тобто значно менша, ніж у багатьох країнах Центральної і Східної Європи (близько 1%) та в країнах Організації економічного співробітництва і розвитку (майже 2%) [12], а отже, в перспективі ймовірно зростає, то дефіцит наявних можливостей для навчання стає ще більш очевидним.

Крім того, плінність державних службовців, яка свідчить про нестабільність державної служби, є надзвичайно високою.

У 1996 р. державну службу залишило близько 44 тис. осіб, або 15%, водночас нове поповнення склало майже 60 тис., або 21% [8]. Особливо високі відплив і прийом для посад 7 категорії (відповідно до 20 і 30%). Це набагато більше від аналогічних величин для розвинутих країн (типово 3-4%). Значна частина нових вступників залишається на державній службі 2-3 роки. У зв'язку з цим вимога обов'язкового навчання державних службовців протягом першого року роботи [13] зумовлює додаткове навантаження на систему їх підготовки.

За віком і стажем державної служби працівники також поляризовані. З одного боку, майже кожен п'ятий державний службовець має стаж понад 15 років, у тому числі кожен третій керівник, які очевидно формувалися за старої суспільної системи. З другого боку, більше половини державних службовців мають стаж менше від 5 років [8; 21]. Це висуває додаткові вимоги до підготовки кадрів.

По-друге, незадовільним є зміст освіти державних службовців, хоча їх загальний освітній рівень порівняно високий. Приблизно 65% працівників мають повну вищу освіту [8]. Рівень освіти персоналу, однак, гірший для нижчих категорій: трохи більше 40% кадрів на посадах 7 категорії мають повну вищу освіту [21].

До того ж, напрями освіти здебільшого не відповідають змісту діяльності державних службовців. Так, 75% керівників та їх заступників місцевих органів виконавчої влади і голів міст обласного підпорядкування мають вищу технічну та сільсько-господарську освіту, проте лише 8,5% - економічну, 3,5% - юридичну [1]. Тобто переважна більшість керівного персоналу скоріше підготовлена для забезпечення виробничо-господарських процесів, а не управлінської діяльності. Серед загальної кількості керівних державних службовців (їх приблизно четверта частина, тобто близько 70 тис. [1]) магістри державного управління становлять менше 1% [4].

Таким чином, існуюча система підготовки недосконала за своїми змістовно-структурними характеристиками.

По-третє, зміна ролі і завдань уряду вимагають професіоналізації державної служби, забезпечення відповідної професійної підготовки державних службовців з урахуванням нових функціональних обов'язків та зрослої відповідальності [7; 12].

2. Загальна стратегія вдосконалення навчання

Необхідно уточнити концепцію вдосконалення підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців на національному, галузевому, місцевому рівнях і внести необхідні доповнення до Програми роботи з кадрами.

Щонайперше потрібно оптимізувати мережу закладів навчання кадрів державної служби з огляду на те, хто і де має готуватись [13; 15; 16; 18-20; 23]. Тут важливо визначитись, у який спосіб найкраще готувати керівників, а у який - спеціалістів державної служби [9]. Адже аналіз здійсненої роботи переконує, що слід розрізняти зміст і форми підготовки різних категорій управлінського персоналу [16], а саме:

- керівників державних органів за довгостроковими програмами навчання з відривом і без відриву від трудової діяльності;
- спеціалістів державної служби за традиційними програмами навчання у вищих закладах освіти, а також зі спеціалізацією в галузі державного управління;
- керівників і спеціалістів державної служби за короткотерміновими формами підвищення кваліфікації на професійних курсах та семінарах.

Реформа має узгодити повноваження Голодержслужби [16] і Державної акредитаційної комісії [17; 25] щодо ліцензування та акредитації навчальних закладів, які здійснюють підготовку кадрів державної служби, а також передбачити:

- визнання Інституту підвищення кваліфікації кадрів Української Академії державного управління при Президентові України провідним національним центром у системі короткотермінового навчання;
- перетворення Академії на головний національний центр з дослідження проблем і розробки рекомендацій щодо розвит-

ку системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [23].

Загалом, стратегія вдосконалення повинна привести до реального створення такої навчальної системи, яка б підтримувала стабільну, престижну, політично незалежну, професійну державну службу [12] і враховувала б:

- класифікацію посад державних службовців;
- зміст їх посадових обов'язків;
- кваліфікаційні вимоги до заміщення посад державної служби;
- об'єктивну оцінку роботи та особистих заслуг кадрів;
- систему змагальності і компетентності при прийнятті на посади та просуванні по службі.

З метою уточнення завдань і змісту навчання управлінського персоналу, встановлення взаємодії між навчальними закладами та органами влади кожен такий орган повинен мати підрозділ з підготовки й підвищення кваліфікації кадрів. Більше того, доцільно створити раду з керівників цих підрозділів, яка б оцінювала результативність та ефективність навчання, здійснювала зворотний зв'язок з навчальними закладами, давала рекомендації щодо вдосконалення підготовки. Необхідно створити систему обов'язкового нормативного фінансування підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, скажімо, у розмірі 3-3,5% фонду оплати праці.

Має бути розроблений і розповсюджений національний каталог курсів підвищення кваліфікації державних службовців та складений перелік закладів, що їх надають, а самі ці заклади повинні бути належним чином визначені, легітимно ліцензовані, атестовані і акредитовані.

3. Реформування змісту підготовки

Відповідно до зміни ролі уряду в суспільному житті [7; 11; 12; 22] має бути оновлений зміст діяльності державних службовців, особливо керівного складу.

Передовсім від них вимагається підготовка до здійснення аналізу, розробки варіантів політичних рішень, впровадження

цих рішень, проєктування і реалізації відповідних програм, оцінки результатів та здійснення зворотного зв'язку з політичними діячами. Для визначення більш спеціалізованої підготовки слід переглянути класифікацію посад державних службовців, виходячи з нової ролі і відповідальності владних органів, уточнити посадові вимоги, провести консультації.

Важливо також переорієнтувати і навчити діючих державних службовців. Пріоритетним є навчання кадрів вищої ланки в галузі управління. Потрібна також нова професійна підготовка для середнього та молодшого персоналу. Конкретизація потреб у навчанні, аналіз використання на практиці підготовки і підвищення кваліфікації мають бути здійснені за допомогою державних органів.

4. Реформування підготовки керівного персоналу

Особливої уваги потребує підготовка керівних кадрів державного управління [9]. Тут має бути послідовно вибудована система навчання, яка б за змістом відповідала діяльності керівника в сучасних умовах. Сьогодні на державній службі України перебуває близько 300 тис. працівників [8], з яких приблизно чверть є керівниками, решта - спеціалістами.

Відмова від принципу, що державою може управляти "будь-яка куховарка", потребує одночасного визнання доцільності та необхідності професіоналізації державної служби, цілеспрямованої підготовки фахівців, які можуть компетентно вершити справи державної ваги. Не випадково запровадженням в Україні з 1 липня цього року Класифікатором видів економічної діяльності "Державне управління" виділено як один з 17 основних видів діяльності [5].

Як самостійний вид діяльності "Державне управління" потребує свого професійно-фахового кадрового забезпечення. Розмежування функцій державного та господарського управління вимагає і у змісті навчання відповідного розведення державного та бізнесового управління і загального менеджменту (Public & Business administration and Management). Тому урядо-

вою постановою до Переліку напрямів та спеціальностей підготовки фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями введено окрему галузь навчання за шифром 15 “Державне управління” [18]. Так само “Державне управління” виділено як окрема галузь наукових досліджень [14].

Стосовно змісту підготовки принциповим є те, що зазначена академічна галузь не може бути зведена чи включена до економічної або правової або політологічної, або соціологічної, або іншої галузі навчання, а є своєрідним напрямом підготовки, зорієнтованим на формування керівника [9]. Як уже зазначалось, серед керівників з вищою освітою дуже багато інженерів, тобто фахівців із створення і керування технічних, а не суспільних систем. Це є наслідком відсутності до останнього часу спеціальної підготовки керівного складу органів державної влади. Через це керівні посади переважно обіймались фахівцями, які були докладно обізнані з процесами матеріального виробництва у планово-командній економіці.

Зміст навчання керівника державного органу виявляється з аналізу його функцій. Керівник в управлінській діяльності не обмежується виконанням однієї спеціальної функції, приміром, юридичної або економічної чи фінансової. Натомість він постійно вирішує питання як загального організаційного, так і специфічного правничого, фінансово-економічного, політологічного, соціально-гуманітарного, інформаційного, комунікативного характеру тощо.

Отже, фахівець з державного управління, підготовлений для обіймання керівної посади, має набути інтегрованої міждисциплінарної підготовки, широкого кругозору і багатого практичного досвіду, тобто бути не вузьким спеціалістом, спроможним вирішувати конкретно-технічні, переважно стандартного характеру питання державного управління, а генералістом, який має справу з широким спектром складних управлінських проблем. До речі, саме цією обставиною зумовлена поширена у розвинутих країнах неперервна ротація керівного персоналу державної служби з типовим періодом зміни місця роботи через 2-5 років,

а також те, що людина, яка увесь час працювала на одному місці, малоймовірно буде призначена на керівну посаду.

Якраз для підготовки керівного складу була утворена Українська Академія державного управління при Президентові України з її філіалами як головний вищий заклад освіти, що здійснює навчання державних службовців для роботи на посадах I-IV категорій [23]. До речі, загалом керівний склад обіймає посади I-VI категорій [21], тобто Академія готує вищий і середній керівний персонал. Із створенням Академії в Україні започатковано елітарну систему навчання вищих державних службовців, подібну до французької [12].

З огляду на інтегрований характер магістерської програми зі спеціальності “державне управління”, що пропонується в Академії і отримала міжнародну сертифікацію, не має значення попередня базова вища освіта слухачів, які практично представляють майже всі існуючі галузі академічної підготовки. Крім того, вони мають різноманітний практичний досвід: вступають на навчання від більш як п'ятдесяти міністерств і відомств, місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування всіх рівнів [4].

Водночас магістерські програми у ряді інших вищих закладів освіти, що здійснюють навчання на замовлення Голодержслужби [13; 19], більшою мірою відповідають підготовці магістрів за базовими для цих закладів спеціальностями із функціональною спеціалізацією “державне управління”. Хоча ці програми за змістом та умовами відбору зорієнтовані на спеціалістів і принципово відрізняються від програми навчання зі спеціальності “державне управління” в Академії, розрахованої на підготовку керівника [4], вони безпідставно ідентифікуються з цією самою спеціальністю, що вносить певну дезорганізацію та неузгодженість у підготовку магістрів для державного управління.

Зазначені питання потребують свого розв'язання за участю Міносвіти, ДАК, Голодержслужби та Академії. При цьому Академія повинна стати головним координаційним і методичним центром для всіх закладів освіти, які здійснюють навчання магістрів державного управління, оскільки саме тут акумулю-

вано новітній зміст навчання, підготовлено професорсько-викладацький склад, запроваджено сучасні освітні технології, зібрано найсучаснішу літературу [4].

Слід нормативно в межах чинного законодавства і за змістом розмежувати магістерські програми, що спрямовані на підготовку, з одного боку, керівного персоналу (генералістів) з фаху “державне управління”, а з другого - спеціалістів, які обіймають посади нижчих категорій на державній службі [9]. Для впорядкування всієї цієї роботи має бути активно задіяна фахова рада при ДАК України з ліцензування та акредитації вищих закладів освіти, які здійснюють підготовку і підвищення кваліфікації державних службовців з напрямку “Державне управління”, що діє на базі Академії [4], а також надане останній урядом право визначати спеціалізації в межах академічного напрямку та однойменної спеціальності “Державне управління” [18].

Актуальною проблемою для Академії з її філіалами є вдосконалення програми підготовки магістрів державного управління, створення передумов для поетапного переходу на більш тривалі терміни навчання слухачів: за денною формою - до 1,5-2 років і за заочною - до 2,5-3 років. Потребує подальшого поліпшення система конкурсного відбору слухачів та їх розподілу, зокрема, щодо створення механізму прямого призначення випускників на вищі посади в органах державного управління. Нагальною є необхідність розробки і запровадження науково обґрунтованих методик атестації діючих державних службовців, узагальнення ефективності їх використання та просування на державній службі залежно від рівня підготовки. Слід посилити роботу щодо подальшого всебічного становлення філіалів Академії як потужних регіональних освітніх закладів з підготовки державних службовців та проведення наукових досліджень [4].

У галузі підвищення кваліфікації керівних кадрів необхідно:

- розширити залучення керівних працівників центральних органів влади до навчання та підвищити його ефективність;

- забезпечити більш різноманітну цільову й індивідуальну, передовсім прикладну, підготовку різних категорій керівних державних службовців;

- налагодити систематичну науково-методичну, консультативну та інформаційну допомогу регіональним центрам підвищення кваліфікації державних службовців, а також органам влади центрального, регіонального і місцевого рівнів [4].

Потрібно продовжити роботу із створення бази даних щодо мережі закладів освіти, які здійснюють підготовку і підвищення кваліфікації державних службовців в Україні [24].

Окремим специфічним напрямом має стати підготовка висококваліфікованих кадрів вищої ланки через аспірантські і докторантські програми в галузі “Державного управління”, що пропонуються в Академії, з метою підготовки високопоставлених кадрів експертів, консультантів, радників для потреб державної служби. До цієї роботи можна було б підключити низку інших провідних вищих навчальних закладів України. Важливо також поступово розширити мережу спеціалізованих учених рад для присудження наукового ступеня доктора (кандидата) наук зі спеціальностей наукової галузі “Державне управління” [14].

5. Удосконалення навчання спеціалістів для державної служби

Персонал державної служби переважно складається із спеціалістів, вони обіймають майже три чверті посад державних службовців [1].

Оскільки в управлінні суспільним життям можуть застосовуватись різні складові державної влади - ідеологічна, культурна, освітня, економічна, політична, військова, інформаційна й інші, остільки для здійснення державного управління в принципі потрібні фахівці у відповідних сферах діяльності [13]. Цього ж вимагають правові, економічні, технічні, соціально-психологічні та інші засади внутрішньої організації, функціонування і розвитку державних органів, а також їх зовнішня спеціалізована спрямованість.

Добре відомо, що державні структури потребують великої кількості юристів, економістів, бухгалтерів, ревізорів, політологів, соціологів, психологів, інженерів, лінгвістів тощо для виконання обов'язків спеціалістів у складі різноманітних відділів, управлінь органів влади. Всіх цих фахівців об'єднує те, що вони мають спеціалізуватися для діяльності в органах державного управління [13].

З метою підготовки великої кількості спеціалістів для роботи на посадах державної служби 5-7 категорій з традиційних для вищої школи спеціальностей доцільно ширше залучити провідні вищі навчальні заклади України [13; 19].

6. Реформування короткотермінового підвищення кваліфікації

Як відомо, короткотермінове підвищення кваліфікації насамперед спрямоване на покращання виконання тих функцій і завдань, які державний службовець виконує зараз або буде виконувати у найближчому майбутньому. Тут теж потрібна певна концепція вдосконалення.

Щодо семінарів [16] нарізла необхідність переходу від їх загальноорієнтаційного змісту, роз'яснення основ державної політики та суспільних реформ до більш практичного навчання [4]. Потребують розвитку професійні курси підвищення кваліфікації [16] з орієнтацією на конкретні функції, механізми і технології управлінської діяльності. Сьогодні набір цих курсів вкрай обмежений, вони недостатньо розроблені з точки зору визначення цілей, стандартів, тестів, слабко прив'язані до посад, потреб і завдань державних органів, погано ресурсно забезпечені. В системі короткотермінового підвищення кваліфікації не вистачає курсів з аналізу політики, основ стратегічного, фінансового, проєктного й офісного менеджменту, управління людськими ресурсами, надання послуг, інформаційних технологій.

Для проведення семінарів і курсів треба запровадити систему підготовки та акредитації викладачів. До оцінювання і сертифікації програм підвищення кваліфікації доцільно більш активно залучити Інститут підвищення кваліфікації кадрів Академії державного управління [4].

Слід відзначити, що на практиці недостатньо використовуються сучасні методи освіти дорослих, які передбачають навчання через виконання реальних практичних завдань чи моделювання робочих ситуацій - робота в малих групах, ситуативне навчання, консультативні, індивідуальні, практичні заняття, рольові ігри, використання комп'ютерних тренажерів тощо. Світовий досвід підказує, що оптимальне співвідношення практичних і лекційних занять має наближатись до 2:1.

Важливо розширити підвищення кваліфікації державних службовців центральних органів влади [4]. На жаль, від міністерств, відомств немає запитів стосовно потреб підготовки кадрів, розробки курсів, планування підвищення кваліфікації. Переважна частина міністерств і відомств недостатньо уявляють, чого бракує у підготовці їх працівників, рідко консультуються з цих питань.

7. Впровадження реформи підготовки кадрів

Реформування системи підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців потребуватиме співпраці багатьох структур - Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів, Головдержслужби, Української Академії державного управління, центральних і місцевих органів державної влади, зарубіжних донорів.

Рада по роботі з кадрами при Президентові, Адміністрація Президента України могли б забезпечити загальну координацію, політичну й адміністративну підтримку реформування системи навчання. Кабінет Міністрів міг би надати політичну, адміністративну, фінансову і ресурсну допомогу у реформуванні кадрового забезпечення державної служби шляхом удосконалення навчання її персоналу. Головдержслужба могла б сприяти впровадженню реформи підготовки і підвищення кваліфікації персоналу через реформування державної служби в цілому.

Українська Академія державного управління може сприяти реформі через розробку і впровадження базових програм довгострокової підготовки керівних кадрів, дослідження потреб у їх навчанні, визначення переліку і програм короткотерміно-

вих курсів, семінарів та створення відповідного методичного забезпечення, підготовку викладачів, залучення міжнародної технічної допомоги. Інститут підвищення кваліфікації кадрів Академії міг би виступити безпосереднім реалізатором і координатором програм підвищення кваліфікації в галузях та на місцях. Філіали Академії мають забезпечувати навчальну діяльність з огляду на регіональні і місцеві потреби.

Центральні та місцеві органи влади разом з Головердержслужбою могли б здійснити класифікацію посад та складання посадових обов'язків, а також забезпечити організацію курсів і проведення семінарів на галузевому та місцевому рівнях для спеціалістів, планувати підготовку і підвищення кваліфікації кадрів.

У реформуванні системи навчання державних службовців важливою є міжнародна технічна допомога (у вивченні досвіду, розробці курсів і навчальної літератури, підготовці викладачів, придбанні обладнання тощо). Зокрема, значно прискорити реформу може зовнішня допомога від Світового банку, за програмою ЄС "TACIS" тощо.

На завершення слід зауважити, що, крім вироблення та ухвалення стратегії реформування, для успішного проведення реформи потрібна також програма конкретних заходів, включаючи людське, фінансове, матеріально-технічне забезпечення, визначення строків і виконавців.

Список використаної літератури

1. Економічний і соціальний розвиток України у 1996 р. - К.: Кабінет Міністрів України, 1997.
2. Закон України про державну службу // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 1.
3. Закон України про місцеве самоврядування в Україні // Уряд. кур'єр. - 1997. - № 107-108. - 14 черв.
4. Звіт про роботу у 1996-97 навчальному році (1 вересня 1996 р. - 31 серпня 1997 р.). Українська Академія державного управління при Президентові України. - К.: Вид-во УАДУ, 1997.
5. Класифікація видів економічної діяльності. Державний класифікатор України. - К.: Держстандарт України, 1996.

6. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: Юрінком, 1996.

7. Кучма Л.Д. Відповідальність перед Україною: Доповідь на урочистих зборах з нагоди 1-ї річниці прийняття Конституції України 27 червня 1997 р. // Уряд. кур'єр. - 1997. - № 118-119. - 3 лип.

8. Леліков Г. Про основні підсумки діяльності Головдержслужби в 1996 р., перспективи та завдання на 1997 р.: Доп. на засіданні наук.-метод. ради при Головдержслужбі 25 берез. 1997 р. // Вісн. держ. служби України. - 1997. - № 3.

9. Луговий В.І. Про деякі принципи підготовки керівного персоналу державної служби // Вісн. Укр. Академії держ. упр. при Президентіві України. - К.: Вид-во УАДУ, 1996. - № 1.

10. Оболенський О.Ю. Стратегія професійного навчання кадрів - стратегія майбутнього держави // Вісн. держ. служби України. - 1997. - № 1.

11. Отчет о мировом развитии 1996. От плана к рынку / Пер. с англ.; Международный банк реконструкции и развития; Всемирный банк. - Вашингтон, 1996.

12. Отчет о мировом развитии 1997. Государство в меняющемся мире / Пер. с англ.; Международный банк реконструкции и развития; Всемирный банк. - Вашингтон, 1997.

13. Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лип. 1995 р. № 560 // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 2.

14. Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листоп. 1997 р. № 1328. - К., 1997.

15. Про затвердження Положення про прийом слухачів до Української Академії державного управління при Президентіві України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квіт. 1996 р. № 446. - К., 1996.

16. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідго-

товки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лют. 1997 р. № 167 // Вісн. держ. служби України. - 1996. - № 2.

17. Про ліцензування, атестацію та акредитацію закладів освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лют. 1996 р. № 200. - К., 1996.

18. Про перелік напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 трав. 1997 р. № 507. - К., 1997.

19. Про порядок прийому до вищих закладів освіти на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів державного управління: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 трав. 1996 р. № 533 // Вісн. держ. служби України. - 1996. - № 2.

20. Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 лют. 1996 р. № 224 // Вісн. держ. служби України. - 1996. - № 2.

21. Праця в Україні у січні-вересні 1997 р.: Стат. зб. / Мін. стат. України; Відп. за вип. Н.В.Григорович. - К., 1997.

22. Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 7 лип. 1997 р. № 620 // Уряд. кур'єр. - 1997. - № 123-124. - 10 лип.

23. Про затвердження Положення про Українську Академію державного управління та її загальної структури: Указ Президента України від 2 серп. 1995 р. № 682. - К., 1995.

24. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій: Указ Президента України від 10 листоп. 1995 р. № 1035 // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 3-4.

25. Про заходи щодо вдосконалення діяльності органів освіти: Указ Президента України від 10 жовт. 1995 р. № 942 // Уряд. кур'єр. - 1995. - № 156. - 17 жовт.

26. Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ, організацій: Указ Президента України від 19 трав. 1995 р. № 381 // Уряд. кур'єр. - 1995. - № 75. - 23 трав.

27. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Указ Президента України від 30 трав. 1995 р. № 398 // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 2.

28. Про створення Львівського, Одеського і Харківського філіалів Української Академії державного управління: Указ Президента України від 11 верес. 1995 р. № 824 // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 3-4.

29. Яцуба В.Г. Кадрове забезпечення державної служби - важливий фактор державотворення // Актуальні проблеми підвищення кваліфікації державних службовців України: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 19-20 верес. 1996 р. - К.: Вид-во УАДУ, 1996.

Удосконалення підготовки керівних кадрів - актуальне завдання розвитку державної служби*

Найважливішою подією у кадровому забезпеченні державної служби країни [1, 11-13] безумовно стало заснування Української Академії державного управління при Президентові України як головного закладу вищої освіти у системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців.

Заклад утворено Указом Глави держави від 30 травня 1995 р. [13]. Цим і наступними указами Президента України визначено засади діяльності Академії, затверджено Положення про неї, її структуру, засновано чотири філіали у містах Дніпропетровську, Львові, Одесі і Харкові [10; 11; 13; 14]. На підставі цих та інших указів і розпоряджень Президента, постанов і розпоряджень уряду протягом трьох років заклад інтенсивно формувався як цілісна навчально-наукова система в масштабах України з цент-

* Вісник УАДУ. - 1998. - № 3.

ральним відділенням у Києві та регіональними підрозділами в найбільших регіонах на сході, заході, півдні і в центрі країни.

Сьогодні можна стверджувати, що Академія пройшла перший етап становлення і за основними параметрами сформована. Організаційно заклад побудовано таким чином, що спроможний реалізовувати мандат, покладений на нього Президентом і урядом України [5; 10]. Академія покликана забезпечувати державну службу, державні органи висококваліфікованими кадрами, насамперед керівним персоналом, готовим ефективно і результативно працювати на посадах 1-4 категорій.

В цілому діяльність закладу спрямовує Рада по роботі з кадрами при Президентові України. Вищим дорадчим органом в Академії є Вчена рада, яка розглядає основні питання функціонування і розвитку закладу. В Академії створено й інші органи, які забезпечують її основну діяльність. Це Науково-методична рада для розгляду змісту, форм, методів, засобів навчання. Для проведення експертизи науково-дослідних робіт сформовано Експертну раду. Крім того, діють спеціалізовані вчені ради для захисту докторських, кандидатських дисертацій у галузі науки "Державне управління" [4]. На базі Академії також утворено фахову раду при Державній акредитаційній комісії України з метою ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку в освітньому напрямі "Державне управління" [6]. В Інституті підвищення кваліфікації кадрів, що у складі Академії, існує Координаційна рада з надання програмно-методичної, організаційної та інформаційної допомоги регіональним центрам підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій [8]. Отже, діяльність Академії багатогранна.

Академія з моменту заснування формувалась як повноцінний, повномасштабний вищий заклад освіти, що працює за чиствертим рівнем акредитації [10]. Тобто тут розвивалась уся без винятку інфраструктура, яка необхідна і достатня для підготовки кадрів найвищого гатунку з високими професійними якостями на основі сучасного змісту та передових методів навчання. Ця інфраструктура в основному створена.

За три роки існування Академії підготовлено 379 магістрів державного управління і підвищено кваліфікацію 18 тис. державних службовців. Майже 600 осіб пройшли стажування та навчання за кордоном, опановуючи передовий зарубіжний досвід. У даний час готується 860 магістрів державного управління за денною і заочною формами навчання, 45 аспірантів, 10 докторантів, 28 здобувачів наукових ступенів, щорічно підвищують кваліфікацію близько 7 тис. державних службовців.

В Академії з її філіалами функціонує 31 кафедра, що укомплектована висококваліфікованими фахівцями і розробляє проблеми державного управління та місцевого самоврядування. Загалом у штаті закладу понад 50 докторів наук, професорів і більш як 90 кандидатів наук, доцентів. Крім того, Академія щороку запрошує на умовах погодинної оплати близько 600 провідних вітчизняних й іноземних фахівців,

У закладі розвинулось досить потужне наукове крило. Академія виступила засновником нової наукової галузі “Державне управління” [4] так само, як і академічної галузі “Державне управління” [6], заради того, щоб справу підготовки державних службовців поставити на професійну й наукову основу [2; 4]. Розробляється комплексна наукова програма “Державне управління і місцеве самоврядування”, в якій окреслено понад 20 напрямів досліджень.

Сформовано важливі допоміжні навчальні, методичні, інформаційні підрозділи, що дає змогу на високому рівні з використанням сучасних форм і методів, новітніх засобів готувати фахівців. Зокрема, діють дидактичний, інформаційно-обчислювальні центри, відділи технічних засобів навчання, що забезпечують проведення як навчальних занять, так і численних науково-практичних семінарів, конференцій, симпозіумів.

Неоціненний фонд Академії складає її навчальна, наукова, довідкова, інша література. Заклад став центром найсучаснішого книжкового зібрання, якого часто бракує навіть бібліотекам провідних університетів. Адже в цій бібліотечній колекції концентрується новітня література стосовно державного управління і місцевого самоврядування, реформування адміністра-

тивної, політичної, економічної, соціальної сфер, системи підготовки державних службовців. Академія видає власну літературу, яка необхідна для забезпечення освітнього і наукового напрямів з державного управління [4; 6]. Видається науковий журнал "Вісник Української Академії державного управління при Президенті України", де вміщуються актуальні матеріали з проблематики державного управління і місцевого самоврядування.

Особливу роль відіграє Інститут підвищення кваліфікації кадрів, який діє в складі Академії і, по суті, займається вищими керівними кадрами держави. Цей заклад зосереджує основну увагу на підвищенні кваліфікації, професійному зростанні керівних кадрів державних органів, органів місцевого самоврядування на основі короткотермінових курсів і різноманітних семінарів.

Як потужні регіональні навчально-наукові центри зростають філіали Академії. За невеликим винятком у філіалах реалізуються програми, що й у центральному відділенні закладу. Це - магістерські, аспірантські, докторські програми, курси і семінари підвищення кваліфікації. У філіалах також проводяться симпозиуми, конференції з проблем побудови ефективної держави.

Академія успішно розвиває зв'язки із зарубіжними партнерами, з аналогічними закордонними вищими навчальними закладами, які готують державних службовців, з урядами інших країн з метою використання багатого іноземного досвіду. Академія має усталені зв'язки з Австрією, Білоруссю, Великою Британією, Канадою, Німеччиною, Польщею, Росією, Словаччиною, США, Туреччиною, Фінляндією, Францією. Частими гостями закладу є зарубіжні фахівці, а наші викладачі, слухачі, аспіранти, докторанти, державні службовці з метою підвищення свого професійного рівня нерідко виїжджають на закордонне навчання і стажування. До 300 осіб щорічно Академія делегує за кордон для вивчення зарубіжного досвіду.

За три роки в основному вирішено питання становлення власної матеріальної бази закладу. Створена необхідна соціаль-

но-побутова інфраструктура. Тобто загалом можна говорити про певний кількісний рівень зростання Академії.

Разом з тим перед колективом закладу стоять великі завдання [3; 5; 7; 9; 10; 13; 15]. Адже пройдено лише початковий етап. Серед невідкладних завдань якості, продуктивність, стандарти роботи.

Насамперед потрібно покращити відбір людей на навчання [7], аби вкладені великі державні ресурси, людські зусилля давали найбільший результат у справі підготовки керівних державних службовців.

Академія, зберігаючи свою слітність, розвивається в бік урізноманітнення форм підготовки персоналу державної служби. У цьому році заклад в особі його філіалів приростає новою формою навчання за суміжними спеціальностями, які можуть обслуговувати державне управління [6], із залученням позабюджетних коштів.

Багато проблем в організації, формах, змісті навчання. Зараз здійснюється перехід на нову, півторарічну магістерську програму, яка більше відповідає світовим стандартам підготовки магістрів державного управління [7]. Теж саме стосується підвищення кваліфікації, Треба досягти більш точної, ефективної, результативної підготовки кадрів з контролем їх рівня на початковому і завершальному етапах навчального процесу.

Чимало проблем стосується використання випускників. Адже завдання Академії - не тільки відібрати, якісно підготувати слухачів та видати дипломи випускникам, але й сприяти ефективному використанню кожного з них на державній службі [7].

Стосовно науки відповідальні завдання полягають у більш адресному та якісному виконанні замовлень держави щодо розробки актуальних проблем державотворення, адміністративної реформи, розвитку державної служби, удосконалення професійної підготовки кадрів [3; 9; 15].

Є питання щодо комплектування кадрового корпусу закладу. Беззаперечно, що головні дійові особи - це науково-педагогічні працівники, спеціалісти, які тут працюють. Вони забезпечують зміст навчання і результативність наукових досліджень, становлен-

ня кафедр і наукових шкіл, формування академічного колективу, який спроможний вирішувати складні комплексні завдання.

Важливо підкреслити: зусилля колективу закладу мають шанс на успіх за умови сприяння Академії з боку вищих органів державної влади. Така підтримка Президента і уряду постійно надається.

Важливим є й те, що кожен член колективу, чи то слухач, чи то працівник Академії, сповнений корпоративного духу гордості за приналежність до когорти майбутніх або діючих державних службовців. Зокрема, підготовлені в Академії кадри об'єднуються в Асоціацію випускників і не втрачають зв'язків із закладом.

Отже, всебічне зростання головного закладу з підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, удосконалення його роботи є запорукою успішного кадрового забезпечення державної служби України.

Список використаної літератури

1. Закон України про державну службу // Вісн. держ. служби України. - № 1.- 1995.

2. Класифікація видів економічної діяльності. Державний класифікатор України. - К.: Держстандарт України, 1996.

3. *Луговий В.І.* Реформування системи підготовки управлінських кадрів // Вісн. УАДУ. - № 1. - 1998.

4. Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листоп. 1997 р. № 1328.

5. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лют. 1997 р. № 167 // Вісн. держ. служби України. - 1996. - № 32.

6. Про перелік напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 трав. 1997 р. № 507.

7. Про удосконалення прийому, підготовки слухачів та використання випускників Української Академії державного управління при Президентові України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 берез. 1998 р. № 299.

8. Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 лют. 1996 р. № 224 // Вісн. держ. служби України. - 1996. - № 2.

9. Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 7 лип. 1997 р. № 620 // Уряд. кур'єр. - 1997. - № 123-124. - 10 лип.

10. Про затвердження Положення про Українську Академію державного управління та її загальної структури: Указ Президента України від 2 серп. 1995 р. № 682.

11. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій: Указ Президента України від 10 листоп. 1995 р. № 1035 // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 3-4.

12. Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ, організацій: Указ Президента України від 19 травня 1995 р. № 381 // Уряд. кур'єр. - № 75. - 1995. - 23 трав.

13. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Указ Президента України від 30 трав. 1995 р. № 398 // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 2.

14. Про створення Львівського, Одеського і Харківського філіалів Української Академії державного управління: Указ Президента України від 11 верес. 1995 р. № 824 // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 3-4.

15. Яцуба В.Г. Кадрове забезпечення державної служби - важливий фактор державотворення // Актуальні проблеми підвищення кваліфікації державних службовців України: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 19-20 верес. 1996 р. - К.: Вид-во УАДУ, 1996.

Шляхи і засади вдосконалення підготовки керівного персоналу державної служби (аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду)*

В Україні на державній службі перебуває понад 300 тис. працівників, з яких близько 85 тис. (28%) [18] обіймають керівні посади. Приблизно 245 тис. (82%) державних службовців працюють в органах державної влади, решта (близько 55 тис., або 18% [21]) - в органах місцевого самоврядування. Для прискорення адміністративної реформи важливо проаналізувати вітчизняну і зарубіжну практику організації підготовки керівних кадрів державної служби, зв'язок їхнього навчання з наступним використанням та подальшим просуванням по службі. У теоретичному аспекті становлять інтерес основні закономірності, головні принципи, провідні тенденції, що характерні для цієї діяльності, у практичному - передовий досвід, науково обгрунтовані рекомендації для тих, хто відповідальний за розвиток керівного персоналу. На цій основі можна визначити місце національної організації навчання кадрів, у тому числі керівних, у світовій системі підготовки державних службовців, краще проаналізувати успіхи і прорахунки. Спроба такого аналізу зроблена в спільній роботі В.І. Лугового, В.Г. Яцуби "Актуальні проблеми підготовки і використання керівних кадрів державної служби" (аналіз світового досвіду) [15]. В пропонованій статті поглиблюється дослідження кола окреслених проблем.

Досвід розвинутих країн свідчить, що найбільший інтерес становлять наступні складники системної підготовки кадрів державної служби [27; 46; 50].

1. Державна навчальна політика. Актуальним є питання, хто відповідальний за її розробку і здійснення та яка спрямованість цієї політики.

2. Навчальні цілі. Зокрема, на перший план висувається підготовка персоналу для роботи в умовах суспільних змін,

* Підвищення кваліфікації державних службовців: Зб. наук. пр. - К.: Вид-во УАДУ, 1999.

поліпшення надання державою послуг населенню, вдосконалення управлінської діяльності державного апарату. Розрізняється підготовка керівників (адміністраторів) і спеціалістів (виконавців). Зазначається необхідність інтенсивного міжвідомчого навчання вищих державних службовців відповідно до їх ключової ролі в проведенні реформ.

3. Законодавча база. Тут виділяється нормативно-правове визначення прав та обов'язків кадрів щодо підготовки, зв'язок результатів навчання з просуванням по службі.

4. Фінансування підготовки, його достатність, стабільність, ефективність.

5. Типи і статуси навчальних закладів. Становить інтерес співвідношення закладів загальнонаціонального, регіонального та галузевого значення, їх об'єднання в національні й міжнародні мережі.

6. Навчальні програми. Злободенними питаннями є конкретизація навчальних потреб, визначення змісту, форм, методів підготовки, сертифікація програм.

7. Викладацький склад. Важливо віднайти оптимальне співвідношення постійного та запрошеного штату викладачів, їх участі у науково-методичній роботі і практичній управлінській діяльності.

8. Оцінка результативності й ефективності навчання. Насамперед розглядається досвід залучення до цього бенефіціантів (споживачів) підготовки, врахування їх висновків.

Актуальність посилення політики підготовки кадрів, розвитку різних типів навчання, розширення діалогу між роботодавцями й організаторами підготовки (постачальниками) персоналу, фінансового забезпечення навчання, зв'язку між підготовкою та просуванням по службі підтверджена на міжнародному форумі з проблем навчання державних службовців 23-24 жовтня 1997 р. у Парижі. Форум організовано Міжнародним інститутом державного управління Франції спільно з Асоціацією інститутів і шкіл державного управління Центральної та Східної Європи за підтримки програми сприяння вдо-

сконаленню державного управління та менеджменту (SIGMA), що діє з 1992 р. [27; 59].

За існування різноманітних підходів і моделей у навчанні та використанні керівних державних службовців, що традиційно склалися у різних країнах [3; 17; 19; 27; 28; 50], є певні загальні засади побудови, спільні риси систем кадрового забезпечення державної служби [11; 15]. Відмінності часто також закономірні. Скажімо, в унітарних державах переважають тенденції централізованої підготовки, у федеральних - навчання значною мірою децентралізоване стосовно цілей, змісту і форм підготовки. Система навчання залежить від типу державної служби - кар'єрної (Європа) чи контрактної (Північна Америка), хоча існує тенденція до синтезу зазначених типів. Навчальні системи диференціюються залежно від політики добору, прийому, просування кадрів, тобто закритості, слітарності (Німеччина, Франція, Японія) або відкритості (Нова Зеландія, США) адміністрацій, їх чутливості до політичних змін (заполітизованість у США, аполітичність у Великобританії), вікових обмежень тощо [5; 7; 17; 19; 28; 50; 59].

Разом з тим проявляються спільні тенденції, притаманні діаметрально протилежним засадам навчання [15]. Наприклад, підготовка кадрів у Великобританії, Нідерландах, Фінляндії, інших скандинавських країнах здійснюється на самоокупній основі, в Німеччині і Франції - за прямого державного бюджетного фінансування. Але обов'язковим для цих країн є велика увага з боку держави до підготовки персоналу державних службовців. Це - не аматорська справа, яка віддана на відкуп окремим установам, а цілеспрямована державна політика [20; 26; 27; 31; 33; 35; 48; 50].

Основні напрями навчальної політики, як правило, формують замовники підготовки кадрів. Вплив навчальних закладів на цю політику залежить від їх статусу та місця в національній адміністративній системі. Наприклад, у Великобританії важливим напрямом суспільної діяльності взагалі і розвитку державних службовців зокрема визнано інвестиції в людей, тут розроблено базові принципи і критерії акредитації як інвесто-

ра в людей [31; 38]. Коледж державної служби у цій країні набув такого статусу в 1996 р. Оскільки для кожної професії на основі кращої практики, встановлено національні стандарти, що переглядаються кожні три роки, цей навчальний заклад орієнтується на них. Водночас коледж відіграє провідну роль у визначенні змісту підготовки вищих керівних державних службовців [26; 28; 38; 50].

Органи державної влади, розглядаючи навчання як дієвий спосіб розвитку державних службовців, останнім часом приділяють все більшу увагу вдосконаленню свого персоналу [27]. Так, у центральному апараті Міністерства освіти і зайнятості Великобританії, в якому нараховується майже 4 тис. працівників, діє управління кадрів та їх підготовки чисельністю приблизно 100 осіб, яке займається розвитком кадрів цього апарату. Індивідуальні плани працівників міністерства обов'язково передбачають навчання. Здебільшого підтримувати професійну кваліфікацію на належному рівні є обов'язком самих державних службовців, що спонукає їх до самоосвіти.

Навчання кадрів для державного сектора надається все більшого пріоритету вслід за пріоритетністю кадрової підготовки в приватному секторі економіки. Адже відомо, що великі міжнародні корпорації витрачають значні кошти на вдосконалення кадрів шляхом навчання. Тому стає загальноновизнаним, що підготовка державних службовців має стати не менш важливою й ефективною, ніж навчання персоналу в приватному бізнесі. Загалом розвиток кадрів вважається ключовою складовою державної реформи, реформи адміністративної системи, державної служби [50]. Разом з тим визначення і проведення послідовної політики у загальнонаціональному масштабі щодо навчання державних службовців залишається актуальною проблемою.

Крім того, проблеми реформування державного управління, зокрема підготовки управлінського персоналу, дедалі інтернаціоналізуються, виходять за межі окремих країн, стають предметом колективного обговорення і спільного вирішення. Для цього, наприклад, утворено спеціальний Комітет з дер-

жавного управління Організації економічного співробітництва і розвитку [36].

Хоча проголошені цілі навчання державних службовців у різних країнах відрізняються, однак існує спільна мета - підготовка кадрів, здатних удосконалювати адміністративну систему. При цьому наголос робиться залежно від країни: наприклад, в Іспанії - на піднесенні ролі персоналу в процесах демократизації, Франції - на децентралізації і деконцентрації державного управління, Німеччині - на дебіюрократизації державного апарату, країнах Європейського Союзу - на наблизненні послуг до споживачів, країнах перехідного періоду - на прискоренні реформ, створенні корпоративної адміністративної культури тощо. Водночас на національному рівні нерідко бракує чітко сформульованих цілей підготовки персоналу [27; 28; 46; 50; 59].

Централізація управління підготовкою кадрами, як зазначалось, у різних країнах і регіонах світу неоднакова. В Європі вона загалом велика, у Північній Америці незначна, в Німеччині, Франції висока, у Великобританії, Нідерландах, Фінляндії низька. Країни Європи, Японія тяжіють до використання закритих, або елітарних, моделей адміністративних систем. Північна Америка - до відкритих. Водночас у межах Європи державну службу Великобританії не можна вважати закритою. Незважаючи на такі відмінності, обов'язок і право державних службовців проходити навчання, за незначними винятками (наприклад Великобританія, в якій відсутній закон про державну службу) - визначені законодавчо: в низці країн на конституційному рівні, проте в більшості - законами або підзаконними актами. Законодавством різних країн передбачено оплачувані відпустки для підготовки з відривом від основної діяльності [3; 5; 17; 19; 27; 28; 50; 59].

Нормативне проголошення рівного доступу персоналу державної служби до навчання, однак, не усуває фактичної нерівномірності забезпечення навчальними програмами різних категорій державних службовців. Найбільше пропозицій щодо підготовки має персонал середньої управлінської ланки, а для найвищого і особливо найнижчого управлінських рівнів існує

менше навчальних можливостей. Низка країн, зокрема Нідерланди, спрямовують зусилля на організацію підготовки вищого ешелону державного управління, включаючи постійних секретарів тощо, причому дискримінації у доступі до навчання кар'єрних і контрактних державних службовців не спостерігається [27; 28; 50].

При вступі на навчання за академічними програмами підготовки в одних країнах (Франція) вимагається відпрацювати на державній службі певний строк, в інших, наприклад у Великобританії, така вимога не висувається. Там, де державна служба добре організована і престижна, випускник, який одержав певну кваліфікацію з державного управління, сам прагне влаштуватися на роботу до державного органу. У Франції і Німеччині несповнення на державну службу вимагає повного або часткового відшкодування витрат на підготовку. У Великобританії навчання фахівця за направленням органу державного управління здійснюється на засадах довіри. Прийом слухачів на довгострокову підготовку часто конкурсний. Встановлюються і певні вимоги до вступників на навчання, наприклад щодо освіти, стажу, віку [1; 20; 26; 33; 39].

У всіх країнах стає нормою відбирати персонал для навчання, обіймання посади або просування на державній службі не за політичною протекцією, бюрократичними рекомендаціями і вказівками, а за компетентністю та професіоналізмом, особистими заслугами кандидатів, на конкурсних засадах [5; 27; 46]. При цьому підготовку прагнуть проводити протягом перших 1-2 років роботи на державній службі.

В принципі, для обіймання вищих посад на державній службі не існує формальних обмежень і заборон щодо рівня освіти. Проте часто вимагається спеціальна підготовка для просування на керівні посади. Так, в одних країнах (Південна Корея, Японія) для вступу на державну службу слід скласти іспити, в інших (Німеччина, Сингапур, Франція) своєрідним первинним фільтром слугує академічна програма. Наприклад, у Франції призначення на вищі посади державної служби передбачає попереднє закінчення одного із навчальних закладів дер-

жавного управління: керівники департаментів, префектур, поліцейські, ректори академічних округів є, насамперед, випускниками цих закладів. Подібний підхід для кадрового забезпечення керівних посад застосовується в Польщі й інших країнах [1-6; 17; 19; 27; 42; 50].

У бюджетах органів влади розвинутих країн на підготовку кадрів передбачаються значні кошти (до 4% від фонду оплати праці, іноді 7%, а в окремих галузях - до 10%, коли є необхідність в особливо швидкому вдосконаленні персоналу). Так, у Франції в 1990-1994 рр. на навчання державних службовців в середньому витрачалось 7% від фонду заробітної платні, у Великобританії в 1989-1993 рр. - 6% від державних витрат на оплату праці [10; 50].

Навчання дороге. Наприклад, один триденний семінар у британському Коледжі державної служби коштує одному учасникові 800 фунтів стерлінгів. В 1989-1990 рр. у Великобританії вартість дня навчання однієї людини становила 179 фунтів стерлінгів; витрати на заробітну плату персоналу під час навчання - 43%, заробітну плату викладачам - 25%, оплату проживання й інші видатки - 14%, оплату вартості навчання - 12%, оплату проїзду та добових - 7% [50]. До 20 тис. фунтів стерлінгів сягає вартість відповідної 1-1,5-річної магістерської програми. В Німеччині 3-річне навчання у Вищій спеціальній школі державного управління коштує до 150 тис. німецьких марок.

Такі витрати відшкодовують або держава шляхом безпосереднього фінансування закладів (централізований спосіб), або замовники - міністерства, інші органи влади (децентралізований підхід). Багато держав використовують змішану систему фінансування підготовки кадрів, що зумовлює конкуренцію в цьому. Останнє спонукає навчальні заклади більш гнучко, швидко і точно реагувати на існуючий попит, нові потреби. Фонди державних органів на підготовку кадрів, як правило, не можуть використовуватися на інші цілі [27; 50].

На характеристику типу навчальної системи, статусу навчальних закладів впливають як історичні традиції, так і світові інтеграційні процеси. В країнах Північної Америки (США, Канада), Японії освіту фахівці державного управління здобу-

вають переважно в університетах, школах та коледжах при цих університетах. А в Європі існує дещо інша модель. Тут підготовка здебільшого ведеться в спеціалізованих закладах - інститутах, академіях, школах, які за статусом часто стоять вище від звичайних закладів вищої освіти, зокрема університетів. В континентальній Європі вважається, що університети не завжди перебувають на вершині піраміди професійної освіти, оскільки займаються масовою (хоча й спеціальною) підготовкою населення. Натомість спеціалізовані, слітні заклади готують відносно невелику кількість фахівців вищого гатунку у відповідній сфері [1-3; 5; 6; 17; 19; 50].

Ці заклади використовують висококваліфікований високооплачуваний викладацький персонал, добре технічно оснащені. На відміну від університетів, які зорієнтовані на забезпечення масової спеціальної освіти, тобто готують спеціалістів (фаховий підхід), зазначені заклади дають еліті не вузькоспеціальну, а широку освіту, випускають генералістів (загальний підхід) [3; 17; 19]. Крім того, в Німеччині і Франції прийом на навчання за програмами довгострокової підготовки, по суті, є одночасним вступом на державну службу з наданням відповідного статусу слухачам [33; 39; 50].

Провідною світовою тенденцією є створення спеціальних загальнонаціональних навчальних закладів, які покликані готувати керівні кадри для державної служби. Особливо це характерно для закритих (елітарних) адміністративних систем [17; 19]. Так, у Франції в 1945 р. засновано Національну школу державного управління, а незабаром - Міжнародний інститут державного управління в Парижі і п'ять регіональних інститутів державного управління в Бастії, Меці, Ліллі, Ліоні, Нанті [33; 39]. В Німеччині діє утворена в 1969 р. Федеральна академія державного управління як центральний вищий навчальний заклад федерального уряду [20] і мережа подібних закладів на рівні земель. У Великобританії в 1970 р. створено Коледж державної служби (Санінгдсйл) з філіалом у Лондоні [26].

Характерно, що у Великобританії, Франції зазначеним закладам надано статус виконавчого органу (агенції), праців-

ники яких є державними службовцями навіть за відсутності у випадку коледжу фінансування з державного бюджету. Згадана федеральна академія з філіалами у Берліні і Боппарді є структурним підрозділом Міністерства внутрішніх справ Німеччини, який має власний бюджет. Державною, хоча й самоокупною установою, є Фінський інститут державного управління, підпорядкований Міністерству фінансів, яке одночасно відповідає за державне управління в країні [20; 26; 33; 35; 39].

Навчальній системі Великобританії належить проміжне місце між системами підготовки континентальної Європи та Північної Америки. Адже за наявності загальнонаціонального навчального закладу зі статусом виконавчої агенції підготовка персоналу для адміністративної системи за довгостроковими академічними програмами в цій країні здійснюється із залученням університетів, провідну роль серед яких відіграють Кембриджський і Оксфордський [19]. В свою чергу, Коледж державної служби для такого навчання співпрацює зі школою управління Кренфілдського університету. Водночас для підготовки групи вищих державних службовців, які обіймають посади I-V рангів, цей коледж залишається монополістом [26].

Відповідно до моделі університетської освіти в США існує школа імені Дж.Кеннеді в складі Гарвардського університету та школа імені Р.Вагнера Нью-Йоркського університету, а в Канаді - Національна школа державного управління Квебекського університету, заснована в 1969 р., Школа державного управління Карлтонського університету в Оттаві (утворена в 1953 р.), Школа державного управління політехнічного університету Раєрсона (Торонто) - університету прикладного спрямування. В Японії національну управлінську еліту готує Токійський університет [17; 19; 24; 30; 34; 40; 44; 51; 54].

У більшості країн Організації економічного співробітництва і розвитку за останні три десятиріччя сформовано ефективні системи професійного навчання державних службовців [50], покликані забезпечувати високі стандарти адміністративної культури, професійної діяльності та поведінки державних управлінців, насамперед щодо ставлення до громадян. До

їх складу входять центральні загальнонаціональні (персважно для підготовки керівного персоналу), а також регіональні та спеціалізовані галузеві заклади.

Існуючі системи підготовки в основному задовольняють потреби державних службовців і мають на меті пов'язати навчання з просуванням по службі або горизонтальними переміщеннями (ротацією). Наприклад, у Німеччині прийняті на державну службу особи, як правило, мають пройти досить тривалий (від півроку до кількох років) підготовчий цикл навчання. Програми довгострокової попередньої підготовки поширені у Франції. Успішне складання випускного іспиту в Німеччині та вступного іспиту разом з достатнім рейтингом у Франції є певною умовою і гарантією прийняття на державну службу або просування по службі, особливо це стосується обіймання вищих посад [20; 33; 39; 50].

У центрально- та східноєвропейських посттоталітарних країнах, де відбуваються суспільні реформи, в 90-х роках також відкрито аналогічні заклади. Створення нових національних систем навчання кадрів у цих країнах доцільне з огляду на стрімке і суперсхливе становлення такого важливого інституту державного управління, як державна служба, велику плінність кадрів на початкових етапах її функціонування. Розвиток навчальних систем вважається ключовим елементом кадрової політики [27; 28; 42; 46].

Наприклад, в Албанії утворено Албанський інститут менеджменту і державного управління, Естонії - Естонський інститут державного управління, Польщі - Національну школу державного управління (1990 р.), Росії - Академію державної служби при Президенті Російської Федерації, Угорщині - Вищу школу державного управління. Вищі навчальні заклади кожної окремої країни певною мірою конкурують між собою за право готувати державних службовців. У цілому в країнах перехідного періоду побудову національних систем підготовки державних службовців, спроможних підтримувати й здійснювати суспільні реформи, ще не завершено [27; 28; 42; 46].

Провідні заклади з підготовки управлінського персоналу об'єднані в національні й інтернаціональні мережі та асоціації з метою обміну досвідом, координації діяльності, проведення досліджень [50]. Так, активно діє Міжнародна асоціація шкіл та інститутів управління (IASIA) [37; 58], а в Європі - Європейська група з державного управління (EGPA) [43], Асоціація інститутів і шкіл державного управління Центральної та Східної Європи (NISPACEE) [59], які на своїх семінарах і конференціях регулярно обговорюють питання вдосконалення підготовки кадрів державного управління. Прикладом міжнародного дослідницького об'єднання є Дослідницька група Європейських закладів підготовки державних службовців (SCEPSTA) [50]. У США 240 шкіл державних справ і управління об'єднані в національну асоціацію (NASPAA) [41], яка має асоційованих членів за кордоном і виступає спеціальним акредитаційним органом академічних програм з державного управління. Крім національних, утворено міжнаціональні заклади, що фінансують уряди низки країн. Це - Європейський інститут державного управління в Маастрихті, а також Європейська академія в Келі. Перший заклад готує фахівців для Європейського Союзу, другий - державних службовців для регіональних та місцевих органів влади регіону Верхнього Рейну [50]. Широко практикується дво- і баггостороннє співробітництво між закладами різних країн.

Спільним у північноамериканській університетській та континентально-європейській інститутській моделях навчання фахівців для державної служби є його професійно-практична спрямованість. Тобто навчання не затеоретизоване, як це властиво класичним університетам, а поєднує теорію і практику. Скажімо, розробляючи навчальні програми, враховують не тільки здобутки науки, а й конкретні потреби державних органів та окремих державних службовців. Широко використовується управлінський досвід приватного бізнесу, так зване навчання на конкретних прикладах (case study). Останнє характерно, перш за все, для відкритих, контрактних адміністративних систем та їх навчальних складових. Отже, існує тенденція до встановлення певного балансу між теорією і практикою [3].

Зазначене не виключає наявності в закладах розглядуваного типу науково спрямованих програм, зорієнтованих на підготовку аналітиків, експертів, дослідників, консультантів, радників з державного управління. Наприклад, у багатьох вищих навчальних закладах розвинутих країн поряд з наданням ступеня магістра державного управління (M.P.A. - Master of Public Administration) присуджується науковий ступінь доктора державного управління (D.P.A. - Doctor of Public Administration). У США таких університетів у 1996 р. налічувалось принаймні 11, у Великобританії - три вищих заклади освіти. В Канаді присуджується науковий ступінь доктора філософії з державного управління (Ph.D. in Public Administration) [14; 22; 32; 34; 45; 47; 49; 53].

Щодо академічних ступенів і кваліфікацій, то в північно-американських навчальних закладах поширеними є магістерські ступені з державного управління як з прикладним, так і з дослідницьким ухилом (Master of Public Administration, Master of Art in Public Administration, Master's Degree in Public Administration), а також практикоорієнтовані спеціальні дипломи (Diploma in Public Administration, Graduate Diploma in Public Administration) [14; 22; 24; 30; 34; 45; 53]. В Європі, як правило, видаються відповідні дипломи та сертифікати [1-3; 5; 6; 20; 26; 33; 39]. Згадані програми дають змогу також забезпечити підготовку викладачів для системи навчання державних службовців.

Зміст, форма, тривалість навчання залежать від попередньої базової освіти державного службовця, його посади, характеру діяльності. Щодо керівників, то їх підготовка є універсальною, широкого профілю, а не вузькоспеціальною, тобто не допускається її фрагментація, концентрація на якійсь вузькій сфері діяльності. При цьому перевага віддається тим предметам, в яких відбуваються найбільш швидкі зміни (інформаційні технології, законодавство, економіка, соціальний захист, організація і управління, управління персоналом, європейська інтеграція тощо) [3; 17; 19; 23; 25; 33; 40; 42; 47].

Така орієнтація закладів даного профілю виправдана і тому, що до них нерідко вступають особи з вузькою спеціа-

лізацією. Останнє зумовлює ще одну вимогу - залучати на навчання широке коло різних людей з різноманітним досвідом та створювати міжвідомчі навчальні програми на міждисциплінарній основі, щоб збагачувати програму підготовки. З цією метою прийом на навчання провадиться як за внутрішнім, так і за зовнішнім конкурсом. Отже, заклади є суспільно доступними незалежно від того, працюють вони на закриту чи відкриту модель державної служби [27; 28; 46; 50].

У процесі використання керівного персоналу відповідно до широкого профілю його підготовки практикується ротація кадрів [3; 191, приблизно через 4-5 років. У так званих ризикованих управлінських структурах ротація керівників відбувається частіше - кожні 1-2 роки (при цьому не допускаються, зрозуміло, занадто часті кадрові перестановки). Для відкритих, контрактних державних служб висока кадрова мобільність забезпечується природним шляхом, для закритих, службово-кар'єрних - спеціальними заходами [17; 19]. У зв'язку з цим британські урядовці стверджують, що людина, яка все життя працює в одній вузькоспеціальній галузі, не має права бути керівником.

Щоб ефективно виконувати управлінські функції, керівник повинен мати багатий досвід, бути мультифункціонально підготовленим до вирішення широкого, динамічного, часто дуже мінливого, нефіксованого, непередбачуваного кола проблем. Тому і на навчання до елітних закладів приймають людей, які вже мають певний практичний досвід, обізнані з життям. Крім того, кругозір розширює спеціально запроваджена систематична ротація кадрів (Канада, Великобританія, Франція, Японія) [3; 17; 19]. Отож, загальносвітова тенденція полягає в тому, що розвивається багатогранність підготовки державних службовців, особливо керівників, менеджерів вищої, середньої і навіть нижчої лінійної ланки, їх мобільність; розширюються можливості переміщення на іншу роботу як у межах окремого державного органу, так і між відомствами, працювати в змінному соціальному середовищі.

Національні заклади більшості країн здійснюють базову довгострокову підготовку персоналу до чи після його прийому

на державну службу. Як уже зазначалося, такі програми часто орієнтовані на надання освітньо-професійної кваліфікації - спеціаліста, магістра. Проте окремі з них (наприклад, у Франції) завершуються видачею дипломів, сертифікатів без присвоєння кваліфікації. Однак всі ці програми передбачають вивчення законодавства, економіки, фінансів, соціального захисту, організації та управління, інформаційних технологій, європейської політики. Навчання за стаціонарною формою підготовки за такими програмами триває 1-3 роки, за очно-заочною - понад 2 роки [24; 30; 33; 34; 39; 42; 47].

У визначенні змісту навчання певна роль відіграють національні традиції. Так, у первинній академічній підготовці в США перевага віддається технічним та суспільним предметам, які в навчальній програмі становлять до 60%, у Великобританії - гуманітарним і соціальним дисциплінам (85%), Німеччині - праву й економіці (80%), Японії - праву та природничим наукам (84%) [19]. Разом з тим спостерігається тенденція до вирівнювання співвідношення між навчальними предметами у процесі підготовки фахівців для державної служби в різних країнах.

Поряд з довгостроковими академічними програмами для державних службовців пропонуються курси короткотермінового підвищення кваліфікації, що значною мірою компенсують прогалини попереднього базового навчання. Отже, ще одна тенденція - поєднання довгострокового навчання з короткотерміновими семінарами і курсами, тобто первісна базова підготовка доповнюється поточною (адаптаційною) [27-29; 50; 52; 60].

Інакше кажучи, при організації навчання беруться до уваги як перспективні, так і поточні злободенні потреби. Характерно, що важливість підвищення кваліфікації, яке зараз стало провідною формою вдосконалення кадрів державного управління, насамперед керівних, повністю була визнана пізніше, ніж основної. Університети стали підключатися до короткотермінового навчання лише недавно. Залучення приватних комерційних навчальних закладів до підвищення кваліфікації теж обмежене [28; 50].

Найкращим підходом до розробки змісту навчання вважається такий, коли спільно працюють викладачі і практики-управлінці. Навчальний матеріал характеризується широким спектром складових - від нових знань, методів та прийомів роботи до нових цінностей. Імперативом підготовки сьогодні стала міжнародна співпраця й інтеграція, скажімо європейська чи світова [57]. Хоча домінуючою є навчальна стратегія, що базується на потребах замовників ("навчання на вимогу"), запити щодо актуальних потреб у підготовці здебільшого надходять від замовників із запізненням. Тому навчальні заклади змушені діяти з упередженням, пропонуючи програми, що вірогідно відповідають нагальним практичним потребам ("постачальне навчання"). Але і в цьому разі важливою є оцінка підготовки кадрів з боку органів-споживачів. З огляду на це програми підготовки слід неперервно вдосконалювати, тісно взаємодіючи з органами державного управління [27; 28; 50].

Системи державного управління створили структури і виробили процедури для оцінки потреб навчання державних службовців. У формуванні програм підготовки беруть участь також професійні спілки й асоціації державних службовців. Як правило, розробка загальних курсів національного значення централізована, а спеціальних, галузевого, місцевого, локального значення - децентралізована. Є спроби на засадах консенсусу між різними органами державної влади виробити загальнонаціональні стандартні навчальні курси та програми, передусім в інформатиці, управлінні персоналом, плануванні й організації, формуванні бюджету, законотворчій діяльності [27; 28; 50].

Очевидно, що потреба в навчанні актуалізується і конкретизується під час різноманітних суспільних реформ. Так, адміністративна реформа у Франції здійснюється за п'ятьма основними напрямками: деконцентрація держави, вдосконалення обслуговування громадян, інформатизація державного управління, покращання управління та взаємодія міністерств. Необхідною є відповідна підготовка керівного персоналу. Загальні потреби уточнюються стосовно певних категорій державних службовців, галузей, регіонів, рівнів управління, а також за пріоритетами [4; 27].

Для успішного поєднання теорії і практики, врахування передового досвіду та нагальних потреб у підготовці кадрів навчальні заклади формують штат власних викладачів і викладачів-погодинників, співвідношення яких за чисельністю можна приблизно оцінити як 1:4. Крім того, ці заклади поєднують навчальну роботу з науковими дослідженнями в галузі державного управління. Заклади, що значною мірою практикоорієнтовані (наприклад, у Франції, Німеччині [20; 33; 39]), не мають постійних штатних викладачів або використовують їх обмежену кількість, роблячи ставку на запрошений викладацький персонал [28; 50].

Співвідношення між штатними і запрошеними викладачами насамперед визначається типом навчальної програми: довгострокові, особливо з наданням освітньо-професійної кваліфікації програми переважно забезпечують науково-педагогічні кадри на постійній основі (приміром, у Канаді, США [24; 30; 34; 47]), а короткотермінові - здебільшого викладачі-сумісники [23; 27; 29]. Тобто більшість закладів підвищення кваліфікації мають відносно невелику чисельність штатного професорсько-викладацького складу. Оплата праці запрошених для викладання державних службовців нижча, ніж фахівців приватного сектора.

Постійні працівники залучаються до організації навчання, контролю його якості, розробки навчально-методичного забезпечення, підготовки нових навчальних програм. Часто такими працівниками є державні службовці, яких на певний період відряджають у навчальний заклад відповідні державні органи. Подібна ротація компетентних практиків зміцнює зв'язки закладів з органами державного управління, сприяє обізнаності науково-педагогічних колективів із сучасними проблемами адміністративної системи [28; 50].

У західноєвропейських країнах позитивно зарекомендував себе так званий діагностичний підхід, що базується на оцінці реальних вимог державного управління та ідентифікації на цій основі навчальних цілей з урахуванням визначених на загальнонаціональному рівні пріоритетів і програмних завдань. Для оцінки фактичного досягнення мети навчання використовують

як анкетування слухачів після завершення курсів, так і відгуки про результативність та ефективність практичної діяльності навчального персоналу. Останнє є найбільш складним, однак важливим з огляду на те, що фінансування і залучення людського персоналу до навчання має тенденцію до зростання. У другому випадку відповідна інформація надходить як від керівників підготовлених кадрів, так і від населення, що в повсякденному житті стикається з персоналом, котрий пройшов відповідну підготовку [23; 27; 50].

Отже, наближення навчання до практичних потреб сьогодення та завтрашнього дня вимагає певного відпрацьованого механізму зворотного зв'язку для встановлення постійного діалогу між тими, хто забезпечує, і тими, хто замовляє підготовку, на всіх рівнях (від державного до локального, від стратегічного до тактичного) з урахуванням специфіки управлінської діяльності різних категорій державних службовців. Адже відчутними є зміщення акценту в діяльності навчальних систем у бік власних пропозицій щодо підготовки та певна недооцінка навчання відповідно до замовлень споживачів. Тому розробляються і все більше поширюються методи оцінки результативності й ефективності підготовки (Канада, Великобританія) [23; 26-28; 46; 50].

Оцінка навчальних потреб все частіше прив'язується до індивідуальних планів кар'єрного зростання державних службовців. В одних країнах оцінка потреб і змісту підготовки персоналу є прерогативою відповідних державних органів, їх відділів кадрів, а в інших - навчальних закладів. Водночас в цьому існує тенденція до об'єднання зусиль обох сторін (реципієнта і провайдера). Тобто внутрішня оцінка заради достовірності має доповнюватися зовнішньою [27; 28; 46; 50].

Крім того, глобальна інтернаціоналізація світу, запровадження низки міжнародних стандартів, зокрема в галузі державного управління, детермінують певні вимоги до змісту навчання. Так, у світовому, європейському та вітчизняному масштабі відповідно діють Міжнародна стандартна класифікація всіх видів економічної діяльності та Міжнародна стандартна

класифікація освіти Організації Об'єднаних Націй [16; 56]. Статистична класифікація економічної діяльності в Європейському Союзі [55], Класифікація видів економічної діяльності в Україні [9], якими державне управління визначене як окремий вид професійної діяльності із своїм специфічним освітнім і науковим супроводом. Тобто забезпечення цього самостійного виду людської діяльності потребує спеціальної підготовки кадрів, а також проведення наукових досліджень [13; 14].

Разом з тим недостатньою є координація навчальних зусиль між центральними органами державної влади, нерівномірно розподіляються між відомствами ресурси на підготовку і можливості доступу до навчання, не завжди адекватно витраченим ресурсам оцінюються результативність та ефективність підготовки. Потребує вирішення проблема оцінки якості змісту, рівня викладання і практичних наслідків навчання, мотивації державних службовців стосовно неперервного їх удосконалення через навчальну систему, зв'язку підготовки та просування по кар'єрі [27; 28; 50].

Підсумовуючи, можна дати деякі рекомендації щодо розвитку національної системи підготовки керівних кадрів державної служби [15]. В країні мають функціонувати загальнонаціональні, регіональні і галузеві навчальні заклади, слід забезпечити державне фінансування цих закладів або передбачити необхідні кошти для підготовки державних службовців у бюджетах державних органів. Держава зобов'язана дбати про високий статус таких навчальних закладів. Згадані заклади мають пропонувати не тільки короткотермінові навчальні курси з підвищення кваліфікації, а й довгострокові академічні програми з наданням відповідної кваліфікації. Перелік цих програм має бути досить широким, охоплювати соціальну, гуманітарну політику, загальний менеджмент, економіку, право, політологію, інформатику тощо. Важливо підкреслити, що підготовка керівних кадрів повинна бути широкою. Це - основний принцип та провідна світова тенденція в навчанні керівників. Підготовка широкого профілю разом з ротацією забезпечують керівникові

можливість управляти державними справами на належному рівні в умовах розвитку.

Побудована оптимально, з максимальним урахуванням світового досвіду і національних традицій система навчання державних службовців, у тому числі керівного персоналу, дасть змогу реформувати державну службу на обґрунтованих наукою та виправданих життєвих засадах: професіоналізму і політичної нейтральності, стабільності й мобільності, конкурсного відбору на службу та просування по службі на основі особистих заслуг, об'єктивної оцінки продуктивності роботи, балансу прав і обов'язків, повноважень та відповідальності, чітко визначених дисциплінарних процедур, заохочуючої і стимулюючої оплати праці, професійної етики.

Перегляд та реформування цілей, завдань, функцій, структури, технологій адміністративної системи України визначають необхідні зміни в кадровому супроводі державного апарату управління, насамперед у навчанні управлінського персоналу. Однією з таких принципових змін є професіоналізація державного управління, визначення його як окремого виду суспільної діяльності. Формально така професіоналізація закріплена запровадженням у 1997 р. Держстандартом України нового Класифікатора видів економічної діяльності, складеного за стандартами Європейського Союзу.

Це зумовило відповідну реструктуризацію підготовки фахівців у вищій школі, введення нової освітньої галузі "державне управління", в межах якої надаються освітньо-професійні кваліфікації. Головним вищим навчальним закладом у цій галузі фактично стала Українська Академія державного управління при Президенті України з її філіалами у Дніпропетровську, Львові, Одесі і Харкові. Крім того, до підготовки фахівців з певним освітньо-кваліфікаційним рівнем у зазначеній галузі залучено дев'ять інших університетів та академій України. З метою забезпечення якості навчання створено відповідні структури з ліцензування й акредитації підготовки, які включають експертну і фахову ради в галузі "державне управління" в системі Державної акредитаційної комісії України. Розпочата роз-

робка стандартів вищої освіти в даній галузі, які має затвердити Кабінет Міністрів України.

Завдання насичення адміністративної системи підготовленими управлінськими кадрами, створення, так би мовити, “критичної маси” фахівців в органах державної влади й органах місцевого самоврядування залишається пріоритетним [12]. Такий висновок випливає з аналізу фахової підготовки діючого керівного персоналу державної служби та його кадрового резерву.

Справді, традиційна фахова освіта вже не відповідає сучасним завданням і функціям нової адміністративної системи, оскільки вона зорієнтована на безпосередню виробничо-господарську діяльність, що було властиво колишній адміністративно-командній системі тоталітарної держави [12]. Скажімо, останнім часом серед голів та їх заступників обласних і голів районних державних адміністрацій більш як дві третини мали сільськогосподарську і технічну освіту, трохи більше 10% - економічну, менше 2% - юридичну. В кадровому резерві на керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, яких призначає Президент України або Кабінет Міністрів України, особи з технічною і сільськогосподарською освітою також становили майже дві третини, з економічною - менше 20%, юридичною - лише кілька відсотків.

Тобто актуальною є докорінна зміна освітньо-професійної структури управлінських кадрів у державі. Це означає, що підготовка фахівців у галузі державного управління має розширюватися. Адже тільки керівного персоналу державної служби в Україні налічується майже 85 тис. [18]. Щодо керівників, то, як уже згадувалося, їхня базисна освітньо-професійна підготовка має бути широкою, здійснюватися на міждисциплінарній основі, щоб забезпечувати їх професійну компетентність, мобільність і спроможність працювати в органах державного управління та місцевого самоврядування будь-якого рівня і спрямування.

Трансформації в адміністративній системі України вимагають послідовного неперервного вдосконалення управлінського персоналу, оперативного короткотермінового підвищення його кваліфікації [12]. Загалом підвищення кваліфікації дер-

жавних службовців є недостатнім як з кількісного, так і з якісного погляду. Наприклад, протягом 1995-1998 рр. щорічно ледве більше 10% кадрів державної служби підвищували свою кваліфікацію, що майже вдвічі менше від потреби. Причинами такого становища часто є відсутність державного замовлення та бюджетних коштів на підвищення кваліфікації, а також неусвідомлення частиною керівників важливості цієї справи. Водночас зміст підвищення кваліфікації не завжди ґрунтується на реальних потребах кадрів у навчанні. Частково це пов'язане з неспроможністю або небажанням керівників органів управління виявляти й аналізувати такі потреби.

Відповідно до змін в адміністративній системі сьогодні на перший план висувається забезпечення наступних напрямів підвищення кваліфікації в нових умовах.

1. Управлінський персонал має бути підготовленим до зміни своїх завдань, функцій, повноважень.

2. Оскільки найбільш серйозно змінюється роль керівного персоналу, особливо вищої управлінської ланки, то перепідготовці насамперед підлягають керівні кадри.

3. Ураховуючи те, що далеко не всі керівники управлінських органів сьогодні спроможні самостійно визначитись у нагальних потребах навчання персоналу, на певний перехідний період має зберегтись дуальність у формуванні змісту навчання, тобто рівноправна участь провайдера і бенефіціара підготовки в розробці навчальних програм.

4. Потребує вдосконалення оцінка впливу результатів підвищення кваліфікації на продуктивність та ефективність управлінської діяльності, проведення адміністративної реформи.

Отже, необхідно посилити зв'язок навчальних програм з конкретними заходами щодо реформування адміністративної системи. Так, слід спеціально готувати кадри для роботи в умовах розмежування політичної й адміністративної діяльності, необхідності розроблення й аналізу державної політики тощо.

У загальнонаціональному масштабі потрібно чітко розмежовувати завдання і повноваження загальнодержавних, відомчих, регіональних та місцевих закладів навчання персо-

налу державної служби з урахуванням специфіки здійснення ними підготовки і підвищення кваліфікації кадрів, передусім керівників та спеціалістів.

Важливо також посилити мотивацію навчання державних службовців із задіянням механізму планування їх професійної кар'єри та відповідальності керівників державних органів за ефективне використання спеціально підготовлених кадрів.

Зважаючи на ці та інші обставини, в Україні на підставі низки законодавчих актів створено цілісну систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, яка відповідає основним міжнародним стандартам [12; 21]. До неї входять Українська Академія державного управління при Президентові України, Інститут підвищення кваліфікації кадрів та чотири філіали у Дніпропетровську, Львові, Одесі і Харкові, 23 регіональних центри підвищення кваліфікації при обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, а також 46 навчальних закладів післядипломної освіти міністерств, центральних органів виконавчої влади, дев'ять інших вищих навчальних закладів. Ця система має потужний науково-педагогічний, організаційно-методичний, певний матеріально-технічний потенціал [8].

Так, у штаті Академії державного управління, яка є головним вищим навчальним закладом в системі, працює 66 докторів наук, професорів та 118 кандидатів наук, доцентів. Щороку для викладання на умовах погодинної оплати запрошується понад 900 досвідчених висококваліфікованих вітчизняних й іноземних фахівців та керівних працівників. У регіональних центрах налічується 216 штатних працівників, з них 89 державних службовців, залучається майже 2,3 тис. викладачів, у тому числі понад 180 докторів наук і близько 450 кандидатів наук [21].

Основою формування висококваліфікованого корпусу керівників адміністративної системи України є підготовка магістрів державного управління [8]. Магістерська програма за спеціальністю "державне управління", що реалізується в Академії, розроблена науково-педагогічним колективом закладу з

урахуванням вітчизняного і світового управлінського досвіду за підтримки фахівців Адміністрації Президента України, апарату Кабінету Міністрів України, Головного управління державної служби України та зарубіжних експертів, надання міжнародної технічної допомоги розвинутими країнами, насамперед Великобританією, Канадою, Німеччиною, США, Францією, країнами Європейського Союзу.

За своїм змістом ця програма міждисциплінарна і спрямована на навчання керівного персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування для роботи на посадах I-IV категорій державних службовців. Навчання за магістерською програмою дає змогу державним управлінням вищої та середньої керівних ланок усвідомити свою місію в організації та вдосконаленні суспільного життя на принципах і засадах, що виправдали себе в процесі світового розвитку. Міжнародне визнання цієї програми засвідчується сертифікатом Університету Північного Лондона [8].

Магістерська підготовка здійснюється на базі попередньої здобутої повної вищої освіти. Термін навчання за денною формою становить 18 місяців, за заочною - 30 місяців. Відбір на навчання відбувається відповідно до Положення про прийом слухачів до Української Академії державного управління при Президентові України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1996 р. № 446, із змінами і доповненнями, внесеними постановами Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1996 р. № 1269 та від 17 березня 1998 р. № 299.

Програма базується на міждисциплінарній моделі підготовки фахівців магістерського освітньо-кваліфікаційного рівня, створеній на підставі функціонального аналізу діяльності керівника органу влади, побудована за модульним принципом і складається з дев'яти нормативних курсів:

- економіка і фінанси;
- право і законотворчий процес;
- політологія;
- державне управління і менеджмент;
- соціальна і гуманітарна політика;

- управління містом;
- інформаційні технології;
- українська та іноземні мови;
- магістерська робота і стажування.

Курси програми поділяються на основні, вибіркові та факультативні модулі загальною кількістю 98. Обов'язковим є вивчення 41 модуля. Основних модулів 27, їх вивчення обов'язкове для кожного слухача. Нсобхідним є засвоєння також 10 вибірових модулів, які слухачі обирають на альтернативній основі: два з одного із чотирьох курсів профілізації (економіка і фінанси, право і законотворчий процес, соціальна і гуманітарна політика, управління містом) та по одному з решти курсів дисциплін. Крім того, додатково обираються чотири із запропонованих програмою факультативних модулів. Вибіркові та факультативні модулі дають змогу врахувати індивідуальні фахові інтереси слухачів. На вивчення кожного модуля, що складається з блоків споріднених та взаємопов'язаних тем, відводиться від 20 до 32 годин.

Магістерська програма передбачає також обов'язкове стажування слухачів у вітчизняних органах влади тривалістю до двох місяців. Ті, хто успішно опановує програму навчання та іноземну мову, можуть за конкурсом бути відібрані для стажування за кордоном. Стажування в Україні проводиться відповідно до Положення про порядок стажування слухачів Української Академії державного управління при Президентові України та слухачів вищих закладів освіти, які навчаються за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів державного управління, в органах виконавчої влади, інших державних органах та органах місцевого самоврядування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 р. № 783. Стажування в інших країнах організовується в рамках міжнародних угод і програм та проектів технічної допомоги Академії.

Після завершення вивчення курсів і стажування слухачі складають державний іспит за фахом та захищають магістерську роботу.

Програма для слухачів заочної форми навчання складається із 40 обов'язкових для засвоєння модулів, з яких 25 основних та 15 вибіркових, у тому числі по три з кожного курсу профілізації. Два модулі з методики написання і захисту магістерської роботи та ділової української мови пропонуються факультативно. Аудиторні заняття за заочною формою підготовки проводяться сесійно. На них слухачі опановують з кожної дисципліни 60-70% програмного матеріалу. Основним способом оволодіння навчальним матеріалом у міжсесійний період є самостійна робота слухачів, зміст якої конкретизується відповідними програмами дисциплін, методичними рекомендаціями, завданнями та вказівками викладачів.

Рівень засвоєння слухачами матеріалу модулів визначається в результаті модульного контролю за 100-бальною оціночною шкалою. Отримання слухачем оцінки нижче 50 балів означає, що матеріал певного модуля не засвоєно. Контроль з факультативних модулів, а також захист звіту про стажування здійснюються як залік. Модульний контроль проводиться у формі тестових випробувань, контрольних робіт, творчих завдань, співбесід тощо. Форми контролю і критерії оцінювання за кожним з модулів визначаються кафедрами Академії з урахуванням особливостей навчальних дисциплін і будуються на принципах прозорості, об'єктивності й ефективності.

З метою вдосконалення навчального процесу відразу після завершення вивчення кожного модуля запроваджено анонімне опитування слухачів щодо якості навчального матеріалу та рівня його викладання.

Практична підготовленість слухачів після їх стажування в державних органах України оцінюється за допомогою тестів, до яких входять такі блоки питань: проходження стажування, професійні результати стажування, особистість стажиста, його здібності й риси, якість звіту про стажування.

За наслідками модульного контролю, а також виконання інших видів навчальної роботи, передбаченої програмою підготовки магістрів державного управління, формуються поточний і узагальнений рейтинг успішності слухачів. Рейтинг слухачів

денної форми навчання враховується при організації їх стажування в Україні і за кордоном, працевлаштуванні, ухваленні рішення щодо державної атестації та надання рекомендації для вступу до аспірантури чи докторантури.

Слухачам, які виконали навчальну програму, захистили магістерську роботу та склали державний іспит, присвоюється кваліфікація магістра державного управління і видається диплом встановленого зразка. Державну атестацію слухачів і присвоєння їм освітньо-професійної кваліфікації магістра здійснюють державні екзаменаційні комісії. До складу цих комісій, крім науково-педагогічних працівників Академії, входять провідні науковці галузі та фахівці Адміністрації Президента України, апарату Кабінету Міністрів України, інших органів державного управління.

Слухачеві, який за результатами модульного контролю має підсумкові оцінки “відмінно” не менш як із 75% модулів, що він вивчав, а з інших - оцінки “добре”, отримав залік зі стажування, склав державний іспит і захистив магістерську роботу з оцінками “відмінно”, видається диплом з відзнакою. Слухачі, які успішно опанували програму магістерської підготовки, отримують також сертифікат Університету Північного Лондона відповідно до меморандуму про співробітництво між Академією і цим Університетом.

Вступ на магістерську програму відкритий для різних верств населення [8]. Доступ до неї мають не тільки діючі державні службовці, а й особи, які зараховані до кадрового резерву органів влади або зайняті в приватному бізнесі та мають намір вступити на державну службу. Адже після закінчення Академії від її випускників вимагається певний час працювати саме на державній службі. Академія вже підготувала понад 1200 магістрів державного управління, які об'єднані у всеукраїнську громадську асоціацію. В цілому в закладі, включаючи його філіали, щорічно здобувають магістерський освітньо-кваліфікаційний рівень 1,8 тис. слухачів.

Опанування магістерської програми з державного управління в Академії сприяє просуванню випускників на посадах державної служби. Так, порівняння розподілу за категоріями

посад тих, хто закінчив Академію за денною і заочною формами навчання в 1996-1999 рр., до вступу в заклад і після випуску з нього однозначно свідчить про зміну даного розподілу на користь вищих категорій для магістрів. Якщо до прийняття в Академію слухачі у відсотковому відношенні групувались за категоріями посад таким чином: VII-V - 66%, IV-II - 22%, то після закінчення закладу - так: VII-V - 55%, IV-II - 32%. В обох випадках поза державною службою перебувала приблизно одна й та сама кількість осіб (12-13%). Цей зсув більш помітний для денного навчання: поза державною службою - 23%, VII-V категорії посад - 67%, IV-II - 10% (до вступу) та відповідно 14, 60 і 26% після навчання в Академії. До речі, загалом на державній службі України посади VII-V категорій обіймають 94%, IV-II - 6% працівників.

Принципово, що вплив освіти, здобутої в згаданому закладі на подальшу службову кар'єру, з роками має тенденцію до посилення. Справді, зросла частка випускників Академії, які обіймають посади IV-II категорій: для магістрів випуску 1996 р. - 28%, 1996-1997 рр. - 27%, 1996-1998 рр. - 28%, 1996-1999 рр. - 32%. Порівняно значний відсоток для випускників 1996 р. пояснюється їх просуванням з часом по службі. Про це свідчить і зменшення через деякий час після закінчення закладу частки осіб, які працюють поза межами державної служби: з випуску 1996 р. - 7%, 1996-1997 рр. - 12%, 1996-1998 рр. - 14%, 1996-1999 рр. - 13%.

В аспірантурі і докторантурі Академії готуються 79 аспірантів та 18 докторантів, близько 119 здобувачів наукового ступеня кандидата або доктора наук. Ця підготовка ведеться за шістьма спеціальностями галузі науки "державне управління", а саме:

- "теорія та історія державного управління",
- "філософія державного управління",
- "організація і управління в державних установах",
- "регіональне управління",
- "галузеве управління (управління економікою, освітою, охороною здоров'я)",
- "міське самоврядування".

Підготовка за науковими спеціальностями має на меті забезпечити державне управління висококваліфікованими консультантами, радниками, експертами, аналітиками, дослідниками, викладачами [14].

За короткотерміновими професійними програмами в Академії за роки її існування підвищили кваліфікацію понад 25 тис. працівників державного управлінського апарату. Існує тенденція до зростання частки державних службовців, зокрема керівного персоналу, з центральних органів влади, які підвищують кваліфікацію в цьому закладі.

Академія відкрита для співробітництва з іншими вітчизняними та зарубіжними установами, організаціями аналогічного спрямування. Щороку заклад направляє на стажування за кордон майже 300 своїх слухачів, аспірантів, докторантів, працівників, а також державних службовців органів державної влади і місцевого самоврядування, проводить навчально-методичні та науково-практичні заходи за міжнародною участю [21].

Водночас з огляду на кращий світовий досвід в Україні залишаються невирішеними питання належного фінансування підготовки, визначення потреб у навчанні, ліцензування та акредитації спеціальностей, курсів підготовки, навчальних закладів, удосконалення форм і методів навчання, його техніко-технологічної модернізації, оцінки результативності навчальної діяльності, зв'язку підготовки з просуванням по службі. На них насамперед мають бути зосереджені зусилля в найближчій перспективі.

Нова галузь підготовки фахівців з вищою освітою та науковими ступенями, підвищення кваліфікації державних управлінців, передусім керівних кадрів, безперечно, сприятимуть прискоренню в Україні суспільних реформ взагалі і реформування адміністративної системи зокрема. Адже успіх у цій справі насамперед залежить від професійного рівня і якості державно-управлінського персоналу.

Список використаної літератури

1. Вульфсон Б.Л. Последипломное образование в развитых странах // Педагогика. - 1993. - № 3.

2. Высшее образование во Франции. - М: Француз. орг. техн. сотрудничества, 1993.
3. Гурне Б. Державне управління: Пер. з фр. - К.: Основи, 1993.
4. Государственная служба: Административные учреждения. - Париж: DGAFP,
5. Государственная служба: Карьеры и профессиональный рост: Зарубежный опыт. - М.: РАГС, 1996. - Вып. 14.
6. Децентралізація у Франції: Лекція п. Дюпій: Пер. з фр. - К.: ІДУС, 1993. - (Сер. Державне управління за рубежом).
7. Дубенко С. Державна служба в Україні: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 1998.
8. Звіт про роботу у 1997-98 навчальному році (1 вересня 1997 р. - 31 серпня 1998 р.) - К.: Вид-во УАДУ, 1998.
9. Класифікація видів економічної діяльності: Держ. класифікатор України. - К.: Держстандарт України, 1996.
10. Ключевые цифры государственной администрации. 1997 г. / Мин-во государств, администрации, государств, реформы и децентрализации. - Париж: DGAFP.
11. Луговий В.І. Про деякі принципи підготовки керівного персоналу державної служби // Вісн. УАДУ. - 1996. - № 1.
12. Луговий В.І. Реформування системи підготовки управлінських кадрів // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 1.
13. Луговий В., Князев В. Адміністративна реформа в Україні: кадрові і наукові забезпечення // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 2.
14. Луговий В., Князев В. Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 3-4.
15. Луговий В.І., Яцуба В.Г. Актуальні проблеми підготовки і використання керівних кадрів державної служби (аналіз світового досвіду) // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 1.
16. Международная стандартная классификация всех видов экономической деятельности: Третий пересмотренный вариант: Стат. док. - Нью-Йорк: ООН, 1996. - (Сер. М, № 4, Rev. 3.)
17. Отчет о мировом развитии 1997: Государство в меняющемся мире: Пер. с англ. / Междунар. банк реконструкции и развития / Всемир. банк. - М.: "Прайм-ТАСС", 1997.

18. Праця в Україні у 1997 році: Стат. зб. Держ. ком. стат. України; Відп. за вип. Н.В. Григорович. - К., 1998.

19. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. В.Івашка, О.Коваленка, С.Соколик. - К.: Основи, 1994.

20. Федеральная академия государственного управления при Министерстве внутренних дел ФРГ: Задачи и мероприятия. - Бонн.

21. Яцуба В., Луговий В., Князев В. Кадрове забезпечення місцевого самоврядування // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 4.

22. Americas's Best Graduate Schools: U.S.News & World Report. - USA, 1995.

23. Canadian Centre for Management Development: Open Registration & on Demand Courses 1995-1996. - Canada: M.O.M. Printing, 1995.

24. Carleton University: Faculty of Graduate Studies and Reserch. Graduate Calender for the Academic Year 1996-97. - Ottawa: Tri-Graphic Printing, 1996.

25. Centre for Leadership. The Cabinet Office. - Ontario: Queen's Printer for Ontario, 1995.

26. Civil Service College. Annual Report & Accounts. 1997-1998. - London: The Stationery Office, 1998.

27. Civil Service Training: Challenges and Prospects. Proceedings of the First Civil Service Forum. Paris, ІІАР, 23-24.10.1997 / Edited by Jak Jabes & Marie-Christine Meininger. - Bratislava: NISPAcee 1998.

28. Country Profiles of Civil Service Training Systems - SIGMA Papers, No. 12, 1997.

29. Courses and Services Catalogue and Schedule. 1995-1996: Training and Development Canada. - Canada, 1995.

30. Development Administration. School of Public Administration. Carleton University. - Ottawa, Ontario, 1994.

31. Development and Training for Civil Servants: A Framework for Action. - London: HMSO, 1996.

32. Doctor of Public Administration (DPA). - <http://www.sbc.nova.edu/sbe/dpa.html> - 21 May 1997.

33. ENA: Ecole Nationale d'Administration. - France: Sicop, 1995.

34. ENAP: Ecole Nationale d'Administration Publique. - Quebec: Universite du Quebec, 1995.

35. Finnish Institute of Public Management. Company Profile. - Finland, 1996.

36. Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries. Conclusions of the Public Management Committee. - OECD, 1995.

37. International Institute of Administrative Sciences. General Information. - Brussels, 1996.

38. Investor in People. For Organisations Committed to Improving Performance Through Their People. - UK.: Investors in People UK, 1998.

39. Instituts Regionaux d'Administration. DGAFP. - Paris, 1994.

40. John F. Kennedy School of Government, Harvard University. - E-mail at A-Kaufmann /FS/KSG@ksg.harvard.edu. - August 26, 1997.

41. Journal of Public Affairs Education. - Vol.4, No.3. - July 1998.

42. National School of Public Administration. Report. September 1996 - September 1997. - Warsaw, 1997.

43. New Trends in Public Administration and Public Law. Annual Conference of EGPA. 1996. Invitation. - Budapest, 1996.

44. New York University Bulletin. 1995-1996. Robert F. Wagner Graduate School of Public Service. Vol. XCV, No.8, April 24, 1995. - N.Y.: New York University.

45. Peterson's Guide to Graduate Programs in the Humanities, Arts, and Social Sciences 1997. - Princeton, New Jersey: Peterson's, 1997.

46. Promoting Performance and Professionalism in the Public Service. - SIGMA Papers, No. 21, 1997.

47. Public and Nonprofit Management and Policy Program: M.P.A. Curriculum Guide. Academic Year 1996-1997. - New York:

Robert F. Wagner Graduate School of Public Service. New York University, 1996.

48. Public Management Reform Policies. - Finland: Ministry of Finance, 1994.

49. Public policy and administration: towards the year 2000. - London: Council for National Academic Awards, 1992.

50. Public Service Training Systems in OECD Countries. - SIGMA Papers, No. 16, 1997.

51. Robert F. Wagner Graduate School of Public Service. New York University. - N.Y.: New York University.

52. Ryerson Polytechnic University: Continuing Education 1995-1996. - Ontario, 1995.

53. School of Public Administration, Master of Public Administration. - E-mail at E.Chan padmwww@uwic.ca. - May 1997.

54. School of Public Administration. Ryerson. - Toronto. Ontario, 1994.

55. Statistical classification of economic activities in the European Community // NACE Rev.l. - Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1966.

56. Statistical Yearbook. 1998. UNESCO Publishing & Bernan Press 1998. Printed in the United States of America,

57. The Tasks Ahead. Successful management of the integration process / The Nordic Working Group - A report of the seminar in Maastricht. March 14-15, 1994. - Helsinki: Ministry of Finance, Finland. Public Management Department, 1994.

58. Thirty-second Session of the Council of Administration: Activity Report. Dubai, 5 July 1995. - Brussels: HAS, 1995.

59. Top Management Service in Central Government. Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries. - SIGMA Papers, No. 1, 1995.

60. Your Development Directory. 1999-2000. - UK.: Civil Service College, 1999.

Подготовка государственных служащих в Украине*

Прежде всего также выражаю признательность за организацию столь представительного и авторитетного форума и возможность выступить от нашей украинской делегации на этой конференции. Я полностью разделяю тезис Михаила Владимировича Мясникова, который сказал, что все, наверное, страны должны идти в каком-то общем русле мирового прогресса. Но каждая страна должна двигаться по своей особой траектории, своим путем, в своих своеобразных формах. Поэтому позвольте поделиться нашим конкретным украинским опытом по подготовке руководителей государственного управления, который нарабатан в последние годы. Естественно, детерминантой наших действий в этом направлении были реформы, которые сейчас осуществляются в Украине в политической, экономической, социальной сферах, а также реформа административной системы.

Реформа административной системы у нас активно начала осуществляться в 1997 году, когда Президент Украины Леонид Кучма своим указом создал государственную комиссию по ее проведению в Украине и назначил главой этой комиссии бывшего Президента Украины Леонида Кравчука. Была разработана концепция реформирования государственного административного аппарата, государственного управления. И эта концепция предполагает реформирование центральных органов государственной власти, местных органов государственной власти, органов местного самоуправления, реформирование государственной службы и, конечно же, системы подготовки кадров государственных служащих, в том числе кадров руководителей государственного управления. Мы имеем сейчас в Украине 88 центральных органов исполнительной власти, а с учетом центральных органов законодательной и судебной властей эта

* Руководитель на рубеже XXI века: Материалы междунар. науч.-практ. конф., 22-23 сент. 1999 г. Ч. 2. - Мн.: Беларусь, 1999.

цифра досягає ста. В цих органах задіяно понад 90 тисяч державних службовців.

Крім того, в Україні існує система місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування: 533 місцевих державних адміністрацій, обласних і районних і також 12,5 тисяч органів місцевого самоврядування. Це міські, сільські, сільські ради, районні і обласні ради і їх виконавчі апарати. В них задіяно 57 тисяч державних службовців, а в місцевих адміністраціях - 67 тисяч державних службовців. Основним концептуальним моментом реформування адміністративної системи є професіоналізація державного управління. Це комплексне, багатогранне поняття, і в цьому напрямку ми здійснили ряд конкретних кроків. З 1994 року в Україні існує інститут державної служби. Усього в ньому задіяно приблизно 300 тисяч державних службовців, з них 28%, тобто приблизно 80 тисяч, - керівники, а решта спеціалісти. З 1994 року створено державний орган, який керує державною службою, і в 1995 році почало інтенсивно створюватися система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Ось з точки зору підготовки державних службовців, перш за все керівників, я зараз хотів би більш детально зупинитися.

Коли ми говоримо, що потрібно створити общенациональну систему навчання державних службовців, ми виходимо з того, що потрібно перш за все підвищити їх освітньо-професійний рівень. Для цього ми, звичайно ж, повинні провести аналіз і з'ясувати: що ж ми маємо в сенсі освіти наших державних службовців як керівників, так і спеціалістів? На державній службі в цілому 62% державних службовців і 82% керівників мають повне вище освіту, 54% спеціалістів мають повне вище освіту. Є на державній службі і керівники, і спеціалісти, які не мають не тільки повного вище освіту, але і базового вище освіту.

вания, а имеют просто среднее образование. Это в основном работники сельских советов и т. п. В целом мы имеем тот образовательный уровень, который нам достался в наследство от предыдущей административной системы и системы образования. Он по мировым стандартам достаточно удовлетворительный, но это общий уровень образованности.

Следующий вопрос, который возникает: какого качества высшее образование. Если, скажем, взять руководителей областного и районного уровня государственной администрации, мы увидим, что среди них преобладают специалисты с сельскохозяйственной и технической подготовкой. Вы можете сложить эти проценты и увидите, что свыше 70% государственных служащих, в данном случае руководителей, имеют подготовку чисто производственной направленности. Естественно, если мы сейчас ведем речь об обучении руководителей, которые будут работать в 21-м столетии, то мы должны иметь в виду, что государственный аппарат постепенно отходит от таких функций, как, скажем, непосредственное руководство технологическими производственными процессами: как мы говорили раньше, когда сеять, когда урожай убирать, когда плавить металл, когда прекращать его плавку. Государство будет эти функции все больше отдавать частному сектору, частным предпринимателям и местному самоуправлению, оставляя за собой лишь функции общерегуляторного характера. Поэтому продолжать готовить специалистов, и тем более руководителей, скажем так, по техническим или сельскохозяйственным специальностям, бессмысленно. В то же время у нас большой пробел с юридической подготовкой специалистов: среди руководителей юристы составляют примерно 2-3%. Экономически подготовлены около 10%. Можно было бы тут наращивать подготовку руководителей.

Примерно такая же картина с резервом, который у нас сейчас есть, на замещение руководящих должностей. Здесь ситуация немножко лучше, но в то же время, скажем, сельскохозяйственное и техническое образование в сумме составляет свыше 60%. Как быть в этой ситуации? Мы должны были определиться, какую же нам занять позицию, какие принципы

использовать, чтобы выйти на целенаправленную подготовку руководителя государственного органа? Для этого мы поступили следующим образом. Мы проанализировали функции, которые выполняет руководитель в разных органах государственного управления и местного самоуправления. И пришли к выводу, что в принципе идти по пути традиционной подготовки по существующим специальностям высшей школы не совсем перспективно.

Высшая школа, которая развита в Украине, как и в других странах, готовит специалистов. Они могут прийти на государственную службу, но могут прийти прежде всего в качестве специалистов, из них, конечно же, может потом уже практическим путем вырастать руководитель. Но зададимся вопросом: а можно ли сразу, отобрав человека с достаточным опытом, готовить его так, чтобы ему сказать, что он подготовлен для руководящей работы? Мы отвечаем на этот вопрос положительно, но не находим в существующем перечне специальностей такую, подготовка по которой форсированно выводила бы на подготовку руководителя. Существует мнение, что надо отдавать предпочтение экономической подготовке, но экономическая подготовка не исчерпывает все функции руководителя. Точно так же финансовая, правовая подготовка сама по себе не обеспечивает работу руководителя. То же относится и к политологической подготовке, умению вести политический анализ, подготовке по социологии, психологии, информатике, по вычислительной технике и т.д. Все эти отрасли профессиональной подготовки сами по себе не обеспечивают подготовки руководителя. Поэтому мы приняли следующее решение. В перечень наших образовательных отраслей, которые готовят специалистов разных направлений, - от педагогов, врачей до инженеров, ввели еще одну образовательную отрасль - "государственное управление". Во-первых, к этому нас подвела сама жизнь, а во-вторых, этот вид деятельности заимствован из классификации Европейского Союза. Таким образом, в этом плане мы идем в русле мирового развития. Далее. Если мы сказали "а", что у нас есть такой вид профессиональной деятельности, как "госу-

дирственное управление”, мы должны сказать “б” и “в”. То есть, должны для этого вида профессиональной деятельности готовить соответствующие кадры. Таким образом, мы подкрепили этот вид деятельности образовательным направлением подготовки, которое тоже называли “государственное управление”. Более того, мы подкрепили этот вид профессиональной деятельности и научной отраслью, которую тоже называли “государственное управление”. У нас в Украине 25 научных отраслей, здесь уже говорилось, что в Беларуси 23. У нас 25. Таким образом, мы вышли на направление профессиональной подготовки путем интеграции специальностей, которые необходимы для подготовки руководителя, но каждая из которых в отдельности сама по себе недостаточна. Мы вышли на интегрированную подготовку, которая позволяет человеку осуществлять управленческие функции. Эта подготовка интегрирует подготовку и по праву и законодательному процессу, и по экономике, и по финансам, и по политологии, и по социологии, и по гуманитарной политике, и по информатике, и по языковой подготовке. Такая интегральная подготовка позволяет работать не только в системе специальных органов государственного управления, центральных или отраслевых, но и в системе местных органов государственной власти или в органах местного самоуправления. Это направление подготовки мы завершаем присвоением образовательно-профессиональной квалификации. Отмечу, что не многие страны, готовя руководителей в различных образовательных формах, завершают эту подготовку присвоением определенной квалификации. Обычно это сертификат или свидетельство. Прошел переподготовку в течение месяца, недели, полгода - получил документ, но образовательно-профессиональной квалификации человек не получает. У нас же подготовленный таким способом руководитель получает диплом, который фиксирует его образовательно-профессиональную квалификацию.

Буквально два слова о нашей новой научной отрасли государственного управления. Она состоит из шести специальностей. Я их просто перечислю. Это: философия государствен-

ного управления (очень важная научная специальность), теория и история государственного управления, региональное управление, отраслевое управление, местное самоуправление и организация управления в государственных учреждениях. Почему мы пошли на этот шаг - создание и выделение научной отрасли? Традиционно считалось, что государственное управление - это парадигма, так сказать, права. Экономисты считали, что это их дело. Политологи считали, что их, социологи - что их, и так далее.

Мы пришли к выводу, что государственное управление не может быть вписано в существующую градацию отраслей. И поэтому пошли на выделение такой вот науки. Думаю, что это правильный шаг, потому что таким образом подготовленный ученый, которому присваивается степень кандидата или доктора наук по государственному управлению, может работать консультантом, экспертом, аналитиком, советником и так далее в центральных органах государственной власти или вести научные исследования проблем мобильности реформ, заниматься научно-педагогической деятельностью. Вот такие шаги мы предприняли для того, чтобы выйти на целенаправленную подготовку руководителей в Украине.

Хочу пригласить вас обсудить эти проблемы. В заключение скажу, что я представляю, как тут объявлялось, Украинскую Академию государственного управления при Президенте Украины. Она имеет четыре филиала в наших крупнейших городах - Львове, Днепропетровске, Одессе и Харькове. Академия имеет мандат на подготовку руководителей высшего и среднего руководящего звена для государственной службы. У нас есть еще низшее руководящее звено, и мы тоже присоединяемся к тезису Алексея Михайловича Емельянова о том, что мы должны активнее взаимодействовать, и приехали сюда с конкретными предложениями. Анатолий Григорьевич Шрубенко, будем с Вами говорить относительно подготовки в Академии группы белорусов по нашей специальности, которая имеет квалификацию магистра, а называется "государственное управление". Мы проработаем все организационные и финансовые вопросы, и думаю, что нам этот совместный проект удастся.

Інституційні перетворення в Україні*

Висловлю думку із зазначеної проблеми не тільки як ректор Академії державного управління, а й як член Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи та учасник розробки концепції реформування адміністративної системи.

Насамперед слід наголосити, що інституційні засади ринкової трансформації в Україні - багатоаспектні й багатофакторні, й один із найголовніших факторів - кадри. Кадровий чинник, у свою чергу, має дві спрямованості. Одна - безпосереднє забезпечення кадрами ринкових структур економіки. Таким характерним прикладом з реформування ринкових відносин в Україні є нещодавній Указ Президента України щодо підготовки управлінських кадрів для ринкової економіки. Цим Указом визначено безпосереднє навчання людей, які за специфікою діяльності повинні рухати ринковий процес. Друга спрямованість - підготовка кадрів державної адміністративної системи, які не беруть прямої участі у ринковій діяльності, проте мають взаємодіяти з бізнесовим сектором, знаходитися не в антагоністичних відносинах з підприємцями, а бути з ними партнерами і колегами, тобто повинні не стояти по різні сторони барикади чи перетягувати канат, а сприяти один одному.

Тим більше, що добре відома специфіка, менталітет реформ, які відбуваються в Україні - перетворення меншою мірою здійснюються знизу, натомість їх, по суті, веде держава відповідно до президентського реформаторського курсу. Наприклад, якщо взяти такі стратегічні напрями, як формування місцевого самоврядування, то не воно утверджує себе, а держава відроджує чи скоріше створює місцеве самоврядування, якого, можна сказати, у справжньому завершеному вигляді не існувало. Це переважно робить держава, зокрема в межах адміністративної реформи.

* Інституційна політика в Україні. - К.: Ін-т кон. прогнозування НАН України: Центр оцінки ризиків. - К., 2000.

Те ж саме можна стверджувати про ринкову економіку. Вона не стільки сама народжується з ініціативи підприємців, бізнесових кіл, скільки держава намагається, як кажуть, “насадити” відповідні засади, зростити їх, щоб на певному етапі почалася самопідтримка процесу функціонування і розвитку ринкової економіки. З огляду на таку специфіку, за якої багато демократичних принципів у політиці, які стосуються ринкових відносин в економіці, запроваджуються за ініціативою держави, остання має готувати кадри для логічного завершення своєї політичної ініціативи.

Люди, які задіяні у державному адміністративному апараті, повинні чітко усвідомлювати, до яких суспільних відносин відповідно до Конституції врешті-решт треба привести Україну, зокрема, коли йдеться про ринкові засади. Над цим слід працювати. Треба розуміти різні цільові установки державного і підприємницького управління, адже “business administration” і “public administration” мають різні цілі. Так, державне управління передусім спрямоване на надання від імені держави різноманітних послуг населенню, платникам податків, народу як джерелу влади, тим самим підприємцям, а бізнесове управління, насамперед, передбачає виробництво заради прибутку. Зазначені цільові установки певним чином розмежовують і підготовку кадрів - менеджерів, управлінців, які працюють у ринковій економіці, і тих, що задіяні в державному адміністративному апараті. Всі вони повинні чітко знати свої роль і місце, способи взаємодії, аби зрештою спільно досягти загальнонаціональної мети.

Тому є предмет реформування і самої загальнодержавної системи підготовки кадрів для роботи в державному апараті, котрі разом з тим повинні ясно розуміти, що відчутними темпами народжується ринкова економіка. Тим більше, що існують опосередковані процеси, що певним чином з’єднують державний і ринковий сектори. Скажімо, багато керівників, менеджерів приватних, недержавних структур виявляють бажання навчатися в системі підготовки державних службовців, і отже, керівні кадри ринкового сектора економіки становлять добрий резерв

державної служби; навпаки, з державного управління персонал нерідко переходить у ринковий сектор. Хоча ці процеси не дуже інтенсивні, але вони існують і свідчать про те, що підготовка та взаємодія тих і інших надають їм змогу краще розуміти один одного.

Повертаючись до системи підготовки кадрів державного управління і такого інституту, інструменту його кадрового забезпечення, як державна служба, треба зазначити наступне. Зараз на державній службі перебуває приблизно 300 тис. службовців. До цієї кількості у суспільстві, державі ставляться по-різному. Коли ми слухаємо коментарі чи бачимо репортажі засобів масової інформації стосовно, скажімо, адміністративної реформи, то перше, що звертає на себе увагу - це безапеляційна вимога якомога більшого скорочення державних службовців. За цією лінійною логікою, чим більше їх скорочуємо, тим краще рухаються реформи. Якщо зайняти подібну позицію, то найліпший варіант - відсутність державних чиновників взагалі.

Однак треба відзначити, що існують вироблені світовою практикою певні критерії щодо чисельності державних службовців, а саме - світові стандарти. Вони відомі. Один із них - макропоказник, який засвідчує, що корпус державних службовців в Україні має не довільним, а конкретним чином співвідноситися з іншими характеристиками суспільства, і така норма має силу закону. Так, у розвинутих країнах кількість державних службовців по відношенню до населення перевищує 2%. В Україні - приблизно 0,6%. Отже, у нас їх у кілька разів менше, ніж потрібно. А ми кажемо давайте ще зменшимо.

Проблема знаходиться в іншій площині. Дійсно, нам не потрібні державні службовці, які не розуміють демократичних, ринкових перетворень. Таких управлінців треба скорочувати. Але справді підготовлених працівників, які чітко усвідомлюють державний курс, суть здійснюваних реформ, у нас мало, їх потрібно мати більше. І другий аспект цієї проблеми - управлінці часто концентруються не там, де треба. Необхідно зробити перерозподіл їх чисельності. Можливо, недоцільно тримати таку кількість їх, як зараз, у вищих державних органах, а слід пере-

розподілити більше до міністерств, зробивши більш потужними ці центральні органи виконавчої влади. Адже в Україні чимало карликових міністерств по 200 чоловік, тоді як необхідні дієздатні органи з 3-4 тис. працюючих, як в аналогічних за населенням, за унітарністю устрою країнах - Франції, Італії. Водночас доцільно дєконцентрувати чиновників по управлінській піраміді, аби усунути об'єктивні умови для адміністративно-командних проявів.

Знову ж таки, як не аналізувати зазначену проблему, приходимо до висновку, що навіть у державному апараті, у державній адміністративній системі треба систематично займатися підготовкою кадрів, які зараз конче потрібні для демократичних і ринкових перетворень, які розуміють ці реформи, спроможні їх вести, можуть працювати у злагоді.

Власне Академія державного управління, і це прописано в концепції адміністративної реформи, забезпечує реформування державної служби, державного управління через підготовку суб'єктивного фактору, кадрів для наповнення ними нових владних структур. Ці кадри мають бути підготовлені за світовими стандартами, чітко усвідомлювати напрями, стан і перспективи державотворення.

Відповідно сформовано загальнонаціональну систему навчання кадрів на чолі з Академією державного управління, її філіалами в регіонах, а також регіональними центрами підвищення кваліфікації, в яких здійснюється підготовка управлінців. Ця система спроможна ефективно функціонувати. Масштаби її діяльності вже чималі і є сподівання, що незабаром утвориться та критична маса підготовлених людей, які зможуть мислити ринковими категоріями, усвідомлювати суспільні процеси, цілеспрямовано впроваджувати ринкову реформу.

У цій системі, зокрема, пропонується кілька програм підготовки, серед яких є базова магістерська програма навчання фахівців державного управління. Зазначена програма не дублюється в жодному іншому вищому навчальному закладі України, в яких надається повна вища освіта, і тому вона унікальна. Але така програма конче потрібна. Ця програма насамперед

актуальна тим, що розрахована на підготовку керівників для державно-управлінської діяльності. Масштаб зараз такий: лише у 2000 р. на перший курс навчання зараховано 860 слухачів. У такий спосіб владні структури наповнюються людьми, які мають необхідну підготовку. Зараз серед керівників державних структур магістрів державного управління усього 2%. Звичайно, вони революції не зроблять. Але даний процес накопичення продовжується і незабаром буде досягнутий рівень, за якого за кількісними змінами відбудуться якісні перетворення, і громадяни нарешті перестануть дорікати державним органам та державним службовцям.

Пропонуються й інші програми, які теж сприяють удосконаленню управлінців, оновленню їхньої підготовки й досвіду для ринкових перетворень. Це програми підвищення кваліфікації. В Академії державного управління щорічно тисячі управлінських кадрів проходять підвищення кваліфікації. Здійснюється навіть підготовка керівників підприємств першої і другої номенклатурних груп України, для чого розроблено відповідну програму, за якою відбувається зацікавлений діалог підприємців з урядовцями, бізнесменами. Окремий напрям навчальної діяльності - закордонне стажування й вивчення зарубіжного досвіду.

Нарощується робота ще в одному напрямі - з підготовки науковців (кандидатів і докторів наук) з державного управління. В Академії вже більше 300 аспірантів, докторантів, здобувачів готують дисертації з відповідних наукових проблем.

Таким чином, ефективне формування суб'єктивного фактора інституціоналізації, створення дієвої системи з продукування нових кадрів - сьогодні становлять актуальну проблему ринкових перетворень, над розв'язанням якої слід наполегливо і послідовно працювати.

Дякую за увагу!

Ідентифікація країн і проблеми державного управління*

Буду оптимістичнішим, аніж шановний професор Г.Атаманчук. Думаю, що він зумисне “збуриє занепокоєння” навколо предмета обговорення, щоб викликати гострішу полеміку.

Щодо державного управління - спробую довести, що воно є, що в цій царині маємо серйозні наукові розробки, ведеться професійна підготовка людей.

Перехідні суспільства - це, як на мене, об’єктивна даність; вона має конкретні ознаки і є предметом дослідження. Коли кажемо про перехідні суспільства, ми чітко уявляємо ці країни й можемо говорити, що при цьому відбувається.

А відбувається, *по-перше*, їхня національна державницька ідентифікація як суверенних, незалежних держав, *по-друге*, утвердження нових суспільних відносин - і не лише економічних, а й політичних: там ідуть процеси демократизації всього суспільного життя. І, нарешті, *по-третє*, - процес *інтернаціоналізації* цих спільнот. Хоча це слово сьогодні не модне, його замінили *глобалізацією*. Світ прямує до такої єдності розмаїття, яку філософи вдало називали гармонією. Коли кожна перехідна спільнота не розчиниться в майбутньому світі, а буде ідентифікована і співіснуватиме як рівна серед рівних. Це однозначний процес, який піддається науковому осмисленню і практичній реформації.

Ще десять років тому такого терміна, такого поняття - *державне управління* - однозначно і явно ніхто практично не вживав. Знали, що є державні інституції, знали, хто в державі здійснював це державне управління. Були партійні органи, була система підпартійних, скажімо комсомольських, і радянських органів. Ніхто не казав, що ті, хто там працює, уособлюють органи державного управління і що там конкретно здійснюється

* Державне управління перехідних суспільств в умовах глобалізації: Матеріали засідання міжнар. круглого столу. - К.: Укр. пропілеї, 2001.

практична діяльність з державного управління і люди мусять спеціально готуватися до цього.

З початком процесів глобалізації в перехідних суспільствах постало питання про загальні види професійної діяльності. Класифікатори сучасних видів професійної діяльності прямо кажуть: є такий вид - державне управління. І це позначено в різних класифікаціях. Наприклад, у Міжнародній стандартній класифікації всіх видів економічної діяльності, або Міжнародній стандартній класифікації Організації Об'єднаних Націй, чи в Статистичній класифікації економічної діяльності Європейського Союзу. Є державне управління як вид професійної діяльності і в нашій вітчизняній класифікації.

А оскільки є професійна діяльність, мають професійно готуватися кадри. *І тому постає питання: чи можлива спеціальна система підготовки кадрів для здійснення державного управління?*

В розвинених країнах створено системи підготовки кадрів державного управління, складаються такі національні системи і в перехідних країнах. Процеси глобалізації приводять до того, що ці системи інтернаціоналізуються та об'єднуються в асоціації.

Я підкреслю *одне принципове положення*. Кожна система професійного забезпечення державного управління вибудовується з урахуванням національних особливостей. Але всі вони мають спільні риси, що їх об'єднують.

Наведу перелік спільних питань, які вирішуються для того, щоб професійно забезпечити кадрами державне управління.

1. *Державна навчальна політика*. Хто є відповідальним у державі за її розробку і здійснення, яка спрямованість цієї політики.

2. *Навчальні цілі*. Підготовка персоналу до роботи в умовах суспільних змін; поліпшення послуг населенню, які надаються державою; вдосконалення управлінської діяльності державного апарату; підготовка керівників і спеціалістів, адміністраторів і виконавців. Наголошується на потребі міжвідомчого ефективного навчання державних службовців.

3. *Законодавча база*. Тут виокремлюється нормативно-правове визначення, зв'язок результатів навчання.

4. *Фінансування підготовки.* Його стабільність, ефективність.

5. *Типи і статуси навчальних закладів.* Їх об'єднання в національні та інтернаціональні мережі.

6. *Навчальні програми.* Конкретизація навчальних потреб.

7. *Викладацький склад.* Співвідношення постійного залучення до цього споживачів підготовки і врахування висновків тих, хто надає освітні послуги.

Професійна підготовка кадрів для державного управління в сучасних умовах*

Шановні колеги! Мені дуже приємно бути запрошеним і виступити перед вами. Все моє професійне життя пов'язане з освітою, і тема докторської дисертації присвячена підготовці педагогічних кадрів. Спасибі організаторам, господарям та учасникам цього семінару.

Сьогодні хотів би сказати про нові, нетрадиційні речі, проте важливі для держави та професійної діяльності.

Справа в тому, що ми є свідками й учасниками таких глобальних і комплексних перетворень, як реформи політичної, економічної, соціальної, гуманітарної сфер, адміністративної системи в Україні. Мета цих реформ - вивести країну на шлях цивілізованого сталого розвитку. Багато країн у світі, який дедалі стає більш цілісним, інтегрованим, так само реформуються і взаємодіють між собою. Нині у нашому житті запроваджуються норми, про які буквально кілька років тому зовсім не говорили, хоча мали на увазі, працюючи спочатку в партійно-радянському, а потім у державно-управлінському апараті. Новою, зокрема, є така специфічна професійна діяльність, як державне управління. Ця діяльність не виокремлювалась у старій класифікації галузей народного господарства, які виділялися за виробничими і технологічними критеріями та ознаками.

* Нива знань. - 2001. - № 2.

У 1997 р. з урахуванням світового, зокрема європейського, досвіду в Україні запроваджено нову класифікацію видів професійної діяльності. Таких окремих видів суспільної діяльності, що відрізняються між собою, виділено 17. Серед них є державне управління. Символічно, що безпосередньо за цим видом діяльності наступним визначено “освіту”, яка теж висгупає окремим видом професійної діяльності. А далі - “охорона здоров’я” та інші.

Оскільки було сказано “а”, тобто, що є державне управління, то треба говорити “б” і “в”, а саме: готувати кадри для зазначеного виду професійної діяльності та науково її забезпечувати.

Слід наголосити, що державне управління не зводиться лише до державної служби, закон про яку введено у дію в 1994 році. Адже державна служба, по-перше, є спосіб, механізм забезпечення державного управління, по-друге, державні службовці - це не всі працівники державного управління. Скажімо, є службовці, які керують державними підприємствами, установами, організаціями, закладами, а також науково-педагогічні кадри, які належать до керівного персоналу тощо. Така кадрова ситуація, очевидно, тимчасова. Наприклад, учителів, як і лікарів, у розвинутих країнах - Німеччині, Франції - вважають державними службовцями. Цим працівникам надається відповідний соціальний захист. Україна теж прийде до ситуації, що подібна до німецької, коли освітяни будуть прямо зараховуватися до певної групи чиновництва державної служби. Професор у Німеччині повністю захищений, аби мав змогу самореалізуватися як творець, як особистість, щоб ніхто не міг ним адмініструвати. Тоді і його учні будуть формуватися як творчі особистості. Згодом і ми досягнемо цього, тим більше, що професорів у нашій країні не так багато, близько 10 тис., вони є елітарними кадрами і їх треба всіляко підтримувати.

Повертаючись до державного управління, можна проілюструвати зміст цієї діяльності на прикладі нашого чиновництва, що перебуває на державній службі.

Тут задіяно 319 тис. державних службовців. З них близько 29 відсотків - це керівні кадри, тобто приблизно 90 тис., а

решта (майже 230 тис.) - спеціалісти. Сюди включені працівники органів місцевого самоврядування (близько 65 тис.). Зараз Верховна Рада України проголосувала за Закон про службу в органах місцевого самоврядування.

Визначення змісту професійної діяльності і підготовки державних службовців доцільно зробити через аналіз функцій, які виконують керівники та спеціалісти.

Якщо розглядати спеціалістів, то їх функції в державному управлінні фіксовані, сталі, максимально конкретизовані.

У залі присутні керівні працівники, які можуть підтвердити, що керівник не обмежує свою управлінську діяльність якимось одним її аспектом. У нього багато зусиль і часу витрачається на виконання різних функцій, часто мінливих і навіть важко передбачуваних. Він повинен оперативно, швидко, ефективно, результативно розв'язувати навіть протягом одного дня багато проблем, які постійно виникають: організаційних, економічних, фінансових, юридичних, соціально-гуманітарних та інших. Стосовно спеціалістів слід підкреслити, що велика кількість вищих навчальних закладів готує прекрасних фахівців, які в установленому порядку можуть обіймати відповідні посади спеціалістів на державній службі.

А от керівника у зазначеній постановці питання раніше спеціально не готували. Адже до останнього часу питання щодо державного управління так навіть не ставилося. Тепер на основі постанови Кабінету Міністрів України та відповідних рішень Міністерства освіти і науки України маємо освітню галузь, яка в змозі забезпечувати підготовку відповідних кадрів у державному управлінні, насамперед керівних.

Виникає питання, як і кого готувати в межах освітньої галузі з державного управління. Думки тут розбігаються. Традиційно вважалося, що управлінець виконує певні обов'язки, подібні до наявних у "business administration" (діловому управлінні). Це одразу слід спростувати. Адже в бізнесі головна цільова установка - отримання прибутку в результаті економічної діяльності. А державне управління, державна служба не спрямовані на отримання доходу, а зорієнтовані насамперед на на-

дання державними службовцями послуг громадянам, тобто реалізацію тих функцій, які держава залишає за собою і не може нікому делегувати, скажімо, у галузі освіти, охорони здоров'я, міжнародних відносин. Ці функції держава на відміну від бізнесового управління повинна безприбутково виконувати задля громадян.

Так хто ж і за яким фахом повинен здійснювати керівництво інститутами держави? Політологи заявляли, що політики, які політику виробляють і визначають. Сюди втрутилися юристи і проголосили, що правники, а економісти - що економісти і так далі. Але коли проаналізувати склад керівників у державі, то виходить, що юристів з них усього кілька відсотків. Серед присутніх майже немає юристів. Більшість розуміє, що юрист і керівник - це не взаємно неоднозначні поняття, що тут немає кореляції. Юридична, економічна, політична, соціологічна, гуманітарна, інформаційна, мовна, психологічна підготовка - все це необхідні складові підготовки керівника. А от кожна сама по собі така підготовка, окремо - недостатня для здійснення керівних функцій. Керівник по-справжньому підготовлений тоді, коли навчений інтегрально, за всіма зазначеними напрямками, тому що він щоденно стикається з низкою проблем: і з кадровими, і з фінансовими, і з нормативно-правовими. Власне, треба об'єктивно ідентифікувати сферу освіти, яка є галуззю професійної підготовки державно-управлінських кадрів.

За далекоглядності Президента України в країні ще в 1995 р. почала вибудовуватися система, яка має забезпечувати державне управління фахівцями. Адже раніше їх готували різні інституції у різних якість, але не для державного управління (з цієї причини серед керівників переважають інженери й агрономи). На чолі цієї системи поставлено Українську Академію державного управління при Президентові України з чотирма філіалами. Потім були сформовані регіональні центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій. Додалася низка галузевих вищих навчальних закладів, які теж покликані готувати кадри для державно-управлінської діяльності. Залучено дев'ять вищих навчальних закладів, які готують кадри за замовленням Голов-

ного управління державної служби України для здійснення державного управління. Галузеві заклади чудово справляються з підготовкою кадрів для посад спеціалістів. Щодо інтегральної підготовки керівника, здатного до управлінської мобільності, ротації між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, такого досвідченого працівника, який може виконувати управлінські функції, то галузеві заклади не готові до цього. Бракує навчальних закладів із загальної підготовки для державного управління. Існують, наприклад, такі специфічні заклади, як Академія внутрішніх справ, Академія митної служби, Академія оборони, що зорієнтовані у своїх специфічних напрямках, наприклад, оперативно-пошукових чи інших, і працюють блискуче. Але ці заклади не можуть дати належної підготовки на загальноуправлінському рівні. Це теж суттєвий момент, який доцільно враховувати при розробці спільно з Міністерством освіти і науки України програм навчання керівників. Зараз підготовлені пропозиції, які затверджені указами глави держави, щодо стратегії реформування системи державної служби та комплексної програми підготовки державних службовців. Зокрема, доручено доповнити і розширити освітню галузь з державного управління, зробити її такою, щоб можна було здійснювати відповідне фахове навчання на належному рівні.

Але, повертаючись до навчальних програм, зауважу, що ще неможливо готувати фахівців так, як це робиться, скажімо, в Америці, оскільки ми ще не підготовлені до цього. У перспективі будемо починати не тільки з магістерського, а й з бакалаврського рівня. Хочу підкреслити, що ми в принципі не є винахідниками того, про що говорилося. Просто сьогодні в Україні реалізується те, що розвинені країни вже давно мають. І ми багато в чому змушені їх наздоганяти. У нас уже затверджено магістерську програму.

Чому почали саме з неї? Виходили з того, що керівника безпосередньо із школяра підготувати неможливо. Скажімо, після закінчення школи, як би ми не тестували, не відбирали здібних учорашніх школярів, молодих людей, все одно ймовірні серйозні помилки. Тому здійснюється “страхування” у такий спосіб, як відбір

кандидатів з вищою освітою, з певним трудовим стажем та практичним досвідом. Ці люди вже для себе з'ясували свої професійні устремління й можливості і виразно демонструють їх іншим.

У міру розвитку діагностичних методів, придатних на ранніх стадіях виявляти здібності до державно-управлінської діяльності, можна організувати підготовку бакалаврів. А зараз реалізуються магістерська, аспірантська і докторська програми. Останні стосуються захисту науково-кваліфікаційних робіт з державного управління. Також пропонується програма підвищення кваліфікації кадрів. Для навчання в Академію приймаються керівники та їх резерв із різних сфер діяльності, забезпечується насамперед загальна підготовка. Запрошуються також керівники обласних управлінь освіти і науки на цих самих заходах. Буде запропонована програма, яка ознайомить з напрямками та конкретними заходами проведення реформ, що здійснюються в Україні. Перед слухачами виступають вищі посадові особи держави, керівники, які причетні до цих реформ. Залучаються також фахівці, які розробляють наукове підґрунтя суспільних трансформацій. Що стосується програм підвищення кваліфікації, то частина з них зорієнтована на те, аби люди, які навчалися, могли згодом поїхати і побачити, як на державно-управлінському рівні вирішуються відповідні проблеми в інших країнах.

Зокрема, реалізуються програми "Україна - США", "Україна - Польща - Канада", "Україна - Прибалтика - Канада". Чому нам цікавий досвід саме Польщі чи Прибалтики? Країни "Великої сімки" досягли великих успіхів та рівнів розвитку, проте часто неможливо безпосередньо перенести цей досвід в Україну тому, що ми перебуваємо на різних стадіях суспільного прогресу. Достатньо сказати, що Франція, яка подібна до України за чисельністю населення, територією, унітарністю держави, президентськими повноваженнями, продукує валовий внутрішній продукт у 25 разів більший за вітчизняний. Тому важливим є досвід країн, які випереджають нас у реформах лише на 3-5 років. Такі самі проблеми, як і в Україні, мали й успішно подолали Польща, країни Балтії. А після їх відвідання уже варто їхати у країни, які далеско просунулися в економічному і суспільному розвитку, і вивчати їх практичний досвід.

На завершення скажу, що планується запровадити в межах спеціальності з державного управління певні спеціалізації, як це практикується в інших країнах. Наприклад, у світі в рамках "public administration" ("державне управління"), поширена спеціалізація з управління охороною здоров'я. Зараз, за погодженням з Міністерством освіти і науки України, вводиться спеціалізація з управління освітою. Адже серед прийнятих на навчання завжди присутня "фракція" освітян, які представляють освітню галузь, і варто їм дати відповідну спеціалізацію в Академії.

І останнє - активно розвиваються нові форми навчання у руслі сказаного міністром В.Г.Кремлем у його доповіді щодо тотальної інформатизації суспільного життя. Це інформаційні технології, форми дистанційного навчання. В Академії відкрито потужний Центр дистанційного навчання. Вартість програми із створенням Центру становить близько 1,5 млн доларів США. Центр включено у глобальну світову мережу навчальних дистанційних центрів. Їх у цій мережі по всіх країнах світу сьогодні 18, а згодом буде 50. За допомогою супутникового зв'язку, Інтернет-мережі можна, перебуваючи у трьох залах Академії, мати доступ до інформаційних джерел у всьому світі. Без цих форм навчання у майбутньому обійтися неможливо. Тому їх слід активно розвивати, зокрема з метою професійної підготовки кадрів для державного управління. Дякую за увагу.

Посилення інтелектуально-кадрового потенціалу - важлива складова місцевого і регіонального розвитку*

Серед питань державної регіональної політики ми передусім відокремлюємо проблему розвитку місцевого самоврядування, його відносин з державною владою. У зв'язку з цим коротко спинюся на інтелектуально-кадровому забезпеченні місцевого самоврядування. Інтелектуальний ресурс є важливою складо-

* Президент України та державна регіональна і муніципальна політика: 36. матеріалів і документів. - К.: Логос, 2002.

ною людського капіталу, без якого, як доведено, неможливо розраховувати на сталий інноваційний розвиток. Аналіз свідчить, що людський потенціал місцевого самоврядування, його інтелектуальний і фаховий компоненти слід нарощувати. Починаючи реформи, ми маємо подбати про реформування людської свідомості й компетентності, насамперед посадовців.

Нині в органах місцевого самоврядування зосереджено 68 тис. посадових осіб, тобто 20 відсотків. Для порівняння: в органах державної влади - 270 тис. (80 відсотків). У руслі європейського вибору ці працівники повинні бути професійно компетентними, творчо-інноваційними, громадянськи відповідальними.

Проте фаховий освітній рівень посадових осіб місцевого самоврядування недостатній. Він нижчий, ніж для державних службовців. Крім того, працівники здебільшого навчені не тому, чим покликані займатися. Проблема професійної підготовки актуалізується з огляду й на те, що серед посадових осіб місцевого самоврядування керівний склад становить 46 відсотків. Для порівняння: на державній службі - 26 відсотків. Надзвичайно високий прошарок керівників у місцевому самоврядуванні (майже половина), які відповідають за прийняття рішень, зумовлює додаткові вимоги до кваліфікації кадрів.

До того ж у місцевому самоврядуванні залишається високою плінність кадрів: у 2001 р. на роботу прийнято понад 15 відсотків нових працівників, вибуло 13 відсотків осіб. Оновлення періодично відбувається під час виборів, що закономірно. Нове поповнення також слід професійно вдосконалювати.

Фактично ж протягом минулого року підготовку пройшли лише 12 відсотків посадових осіб місцевого самоврядування за встановленої норми 20 відсотків, зокрема 15 відсотків керівників і 9 відсотків спеціалістів. Для державних службовців ці показники суттєво вищі. Якщо за кордоном стажувалося майже 3 відсотка державних службовців, то посадових осіб місцевого самоврядування вчетверо менше.

Для розв'язання проблеми піднесення кадрового й інтелектуального потенціалу за ініціативи та підтримки глави держави в Україні сформовано загальнонаціональну систему на-

вчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Проте вона потребує вдосконалення. Щодо Академії державного управління, яка є головною організацією в цій системі, то неодмінним принципом добору слухачів є дотримання 20-відсоткової пропорції представників від органів місцевого самоврядування, відповідно до наявної частки цих працівників. У регіональних інститутах Академії прошарок зазначеної категорії слухачів значно більший. А в регіональних центрах навчання кадрів при місцевих державних адміністраціях складає приблизно половину.

Щоб досягти необхідної пропускнуєї спроможності та якісного функціонування названої системи, на наш погляд, слід запровадити наступне.

По-перше, продовжити роботу із зміцнення регіональних центрів перспідготовки і підвищення кваліфікації кадрів, припинити спроби передачі, нецільового використання приміщень цих центрів.

По-друге, доповнити систему новими навчальними закладами, які відповідають сучасним вимогам, чітко окресливши їх місце і роль у системі.

По-третє, вдосконалити планування підготовки кадрів місцевого самоврядування. Скажімо, в Академії щороку разом з Адміністрацією Президента України та Секретаріатом Кабінету Міністрів України планується підвищення кваліфікації голів обласних і районних рад, міських голів, їхніх заступників, сільських, селищних голів. Проте назріло питання спланувати навчання місцевого депутатського корпусу інших рівнів.

По-четверте, має бути вирішена проблема закладення у місцеві бюджети необхідних коштів на навчання кадрів. Якщо розвинуті європейські країни передбачають кошти на удосконалення службовців, що становлять 4-7 відсотків фонду оплати праці, то нам можна було б почати з норми 3 відсотки. Потрібно також прийняти відповідний закон про професійне навчання службовців.

Не менш важливо забезпечити змістове наповнення системи підготовки. Доповнити навчальні програми, дисципліни

питаннями місцевого й регіонального розвитку, євроінтеграції, прискорити введення нових спеціальностей - "регіональний розвиток", "місцеве самоврядування", "управління містом". Слід подумати над підсиленням інституційної спроможності нашої середньої школи в питаннях викладу змісту місцевого самоврядування. Саме там починається відповідна профорієнтаційна робота, закладається усвідомлення людьми, насамперед молоддю, того, що життєві питання мають розв'язуватися передовсім на місцях, а не в центрі.

Окрема тема - проведення досліджень проблем регіонального розвитку і місцевого самоврядування, підготовка висококваліфікованих наукових та науково-педагогічних кадрів з цих питань. Адже усі реформи мають бути системними, науково обґрунтованими. Основа покладена. Розпочаті відповідні дослідження, публікується фахова література, запроваджена наукова спеціальність "місцеве самоврядування". Запрошуємо органи місцевого самоврядування ширше використовувати наявні можливості, разом дбати про створення нових.

І останнє. Для вирішення окреслених й інших питань нарощування людського потенціалу на місцевому рівні потрібно значно посилити взаємодію органів місцевого самоврядування та відповідних закладів, і в такий спосіб більшою мірою зорієнтувати ці заклади на проблематику вдосконалення регіонального і місцевого розвитку в контексті європейського вибору України.

Вступительное слово к сборнику статей "Современные проблемы государственного управления"

Совместно издаваемый сборник научных трудов аспирантов, докторантов, соискателей научных степеней Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и Украинской Академии государственного управле-

* Современные проблемы государственного управления: Сб. ст. - М.: РАГС, 2002.

ния при Президенте Украины, несомненно, имеет большое значение. Во-первых, он символизирует основывающееся на давних традициях добрососедства российского и украинского народов сотрудничество наших учебных заведений. Во-вторых, разрешение проблем, с которыми сталкиваются государства в процессе общественных реформ, требует объединения интеллектуальных усилий и всестороннего обмена практическим опытом государственного строительства. Хотя оба государства в своем развитии движутся в едином цивилизационном русле, имеются национальные особенности преобразований, знакомство с которыми представляет закономерный интерес. В-третьих, совместные действия диалогичны по своей природе и таким образом способствуют лучшему взаимопониманию друг друга, что очень важно в эпоху глобализации, укрепления целостности и связности мира.

Что касается развития научных исследований в Украинской Академии государственного управления при Президенте Украины, то они проводятся, основываясь на некоторых разрабатываемых и принимаемых в Украине принципах. С учетом мирового опыта определена сфера научного поиска со своим объектом, предметом, методами. Направление научных усилий не дублирует интеллектуальные разработки, проводимые в других отраслях науки. Логика такого подхода опирается на то, что мировая общественная научная мысль и практика все более склонны рассматривать государственное управление в силу его специфичности, масштабности, важности в качестве отдельной отрасли профессиональной деятельности, подготовки специалистов, проведения исследований.

Соответственно в Украине государственное управление отдельно присутствует в каждом из законодательно определенных перечней 17-ти видов общественно-экономической деятельности, 16-ти отраслей образования, 25-ти отраслей науки. Другими словами, государственное управление перестало быть просто аспектом экономической, юридической, политологической, социологической или иной практической, образовательной или научно-исследовательской деятельности. Наоборот,

государственное управление теперь само имеет финансово-экономический, законодательно-правовой, социально-политический, гуманитарно-психологический, информационно-технологический и другие аспекты.

Так, в Украине в образовательной отрасли “государственное управление” осуществляется подготовка кадров по специальностям “государственное управление”, “государственная служба”, утверждены стандарты подготовки магистров государственного управления, на утверждение правительству внесены новые специальности “региональное управление”, “местное самоуправление”, “управление общественным развитием” и другие. В целях получения квалификации магистра государственного управления в Академии обучается свыше 3,5 тыс. слушателей. Кроме того, ежегодно краткосрочно повышают квалификацию около 15 тыс. управленческих кадров, более 300 человек направляются на стажировку за рубеж.

В научной отрасли “государственное управление” введены специальности “теория и история государственного управления”, “организация и управление в государственных учреждениях”, “отраслевое управление”, “региональное управление”, “местное самоуправление”. Для защиты докторских и кандидатских диссертаций по этим специальностям созданы три специализированных ученых совета. Академия уже подготовила 11 докторов и 60 кандидатов наук по государственному управлению. Ныне в Академии готовят диссертационные работы около 500 аспирантов, докторантов, соискателей. Углубленная научная подготовка по вопросам государственного управления нужна не только для руководящей, но и для разнообразной экспертной, консультативной, аналитической, исследовательской деятельности в целях повышения эффективности и результативности функционирования государственного административного аппарата.

Убежден, что публикуемые в сборнике материалы несомненно послужат взаимному профессиональному обогащению коллективов двух академий, которые выполняют заглавные роли в общенациональных системах обучения государственных слу-

жащих и должностных лиц местного самоуправления, разработке научных основ проводимых реформ, консультированию глав государств и правительств.

Пользуясь случаем, передаю пожелания творческих успехов руководству, научно-педагогическому персоналу, научным работникам, аспирантам, докторантам и соискателям российской и украинской академий.

Розвиток творчого потенціалу державно-управлінської еліти*

Здавалося б, тема мого виступу має опосередковане відношення до тематики конференції, проте гуманізм і творчість настільки фундаментальні та всеохоплюючі поняття, що вважаю за доцільне доповісти за оголошеною темою. Це виправдано й з огляду на те, що більшість керівних державних управлінців у нашій країні мають інженерно-технічну або природничу підготовку. Крім того, вітчизняне державне управління у минулому було і ще зараз певною мірою залишається зорієнтованим на виробничі процеси, тобто технократизоване. До того ж воно традиційно будувалося на принципах, так би мовити, машиноорієнтованих. На нашій пам'яті такі порівняння, як "гвинт" чи "інструмент", коли мова йшла про фахівців державного апарату, що називався державною машиною, в якому здебільшого все було жорстко зарегламентовано, а люди ототожнювалися з механізмами.

Також слід враховувати новий планетарний контекст. Світ швидко змінюється, у всесвітньому житті утверджуються нові якості. Так, людське суспільство стає більш цілісним, зв'язним, міжлюдська взаємодія посилюється, цінність окремої людини зростає. На це необхідно зважувати. Адже всім фахівцям, особливо керівникам, доводиться працювати з людьми. Ми живемо в умовах змін і повинні управляти змінами, спрямовувати їх у

* Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти: Зб. наук. пр. - Вип. 3. - Х.: НТУ "ХПУ", 2002.

потрібне русло, орієнтувати на прогрес, запобігати деградації чи занепаду. Крім того, значно збільшується мобільність фахівців у межах країн, регіонів, за родом занять. На управлінському рівні, особливо на вищих щаблях державного управління, теж спостерігається ротація кадрів, часто дуже інтенсивна. Нарешті, розширюються можливості вибору, і кожен фахівець стикається з проблемами прийняття рішення - не "єдино правильного" на безальтернативній основі, а найбільш оптимального з множини різноманітних варіантів. Тому й виникає потреба готувати людей не технократично й вузько спеціалізовано, а більш широко, гуманізовано і фундаментально.

Отже, на сучасному етапі освітні системи, включаючи фахові, повинні мати відповідні характеристики. Ці системи передовсім мають бути гуманізованими, демократизованими, людиноцентрованими, творчо-інноваційними.

У зв'язку з цим спинюся на специфічній системі підготовки державних управлінців, яку представляю. Ця система започаткована у 1995 році й організаційно побудована наступним чином. Очолює її Українська Академія державного управління при Президентові України. До складу системи також входять 23 регіональних центри та 54 галузеві заклади з перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів та 10 вищих навчальних закладів Міністерства освіти і науки. Система має відкритий характер і повинна фахово забезпечувати 338 тис. державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що задіяні в управлінні державою.

Якщо говорити про Академію державного управління, то вона має наступну структуру. Це - інститути і факультети в Києві, Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові, які пропонують різноманітні освітньо-професійні і професійні програми. Серед цих програм базова магістерська програма зі спеціальності "державне управління". Зараз її опановують 3,5 тис. слухачів. Крім того, за суміжними до неї спеціальностями "менеджмент організацій", "проектний менеджмент", "управління трудовими ресурсами" навчаються ще близько 2 тис. осіб. Ведуться наукові дослідження та відповідна підготовка науково-

педагогічних кадрів. Понад півтисячі аспірантів, докторатів і здобувачів розробляють проблеми державного управління та місцевого самоврядування. Захищено 11 докторських і 60 кандидатських дисертацій у новій галузі науки “Державне управління”. Здійснюється досить масштабне підвищення кваліфікації. Майже 80 тис. управлінських кадрів пройшли навчання за короткотерміновими програмами. Академія дотримується принципу відкритості світу, використання міжнародної технічної допомоги для навчання слухачів за кордоном і збагачення їх сучасним іноземним досвідом. Загалом 1,6 тис. слухачів, аспірантів, докторантів, викладачів, працівників закладу проходили закордонне стажування. Аналіз світового досвіду переконує, що треба відмовлятися багато від чого у минулих вітчизняних надбаннях, натомість удосконалювати нову практику. До речі, нинішні другі педагогічні читання якраз відбуваються в руслі сучасних тенденцій розвитку освіти, підготовки фахівців.

Саме на міжнародно визнаних засадах ґрунтується підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, вищих управлінських кадрів. Вона докорінно відрізняється від того навчання, яке було у ВПШ. Академію часто порівнюють з вищою партійною школою, однак самі принципи й організація підготовки відмінні.

Дійсно, охарактеризована мною система не заїдсологізована, не є партійно-належною, натомість відкрита, демократична і творча. Існують де-юре та де-факто різноманітні канали доступу широких верств населення до навчання. Заклад не закритий для суспільства та громадян. І ті, хто на держслужбі або на службі в органах місцевого самоврядування, і ті, хто ще перебувають у резерві, і ті, хто навіть не в резерві й не на службі, але є молодими й перспективними працівниками, в принципі можуть вступити до Академії, якщо виявляють відповідні якості. Це - також багатодисциплінарна підготовка на широкій основі, яка дає змогу реалізувати і забезпечити необхідні якості майбутнього фахівця. Це - можливості вибору змісту навчання, індивідуалізація, диференціація, креативність підготовки, створення для цього інституційних можливостей. Наприклад,

у поточному році відкрито факультет вищих керівних кадрів, де підготовка максимально враховує інтереси слухачів, потреби органів, які слухачі представляють.

Говорячи про розвиток творчого потенціалу, а творчість особлива філософська і практична категорія, ми повинні усвідомлювати, що творча орієнтація людини задається спрямованістю її потреб. Як відомо, творять те, що бажають мати, потрібне майбутнє. Творчість також характеризується тим (про це добре знають філософи і психологи), що творчості власне не навчають, тобто навчання насамперед полягає в її вивільненні. Тому треба створити такі умови, коли вона може проявитися. Адже людина від народження має великі потенції до творення, прагне незалежності, необмеженості, свободи, але поступово стає конформістською, слухняною, обмеженою, закріпаченою. Отже, потрібно запобігти цьому звуженню кожної людської особистості, догматизму, забезпечити такий прояв творчості, щоб створювалося нове, а не репродукувалося старе. Запорукою цього виступають діалогові форми взаємодії людей.

Всі ми є свідками суспільних перетворень, тих трансформацій, які відбуваються у світі, і спостерігаємо, як у реформах політичної, економічної, соціальної, гуманітарної сфер, адміністративної системи щороку народжуються новації, проте їх суспільне сприйняття часто утруднене через неготовність людей, у тому числі фахівців, до творчого способу життя, хоча на загальнодержавному рівні й проголошено інноваційну стратегію розвитку. Приміром, ініціатива Президента України з реформування системи державної влади - це великий акт творчості, до чого суспільство виявилось певною мірою неготовим.

Наші випускники, як і випускники інших вищих навчальних закладів, мають бути професійно компетентними, громадянськи відповідальними й інноваційно-творчими. Вони не повинні бути отим гвинтом, який ані вправо, ані вліво не може відхилитися у своїх діях. Якщо брати кращі зразки іноземного досвіду, то, наприклад, англійці стверджують, що державний управлінець, який працює у підпорядкуванні міністра, повинен уміти сказати: "Не можна, міністре, цього робити", - у ви-

падку, коли міністр пропонує те, що перешкоджає реалізації основних функцій державного управління на сучасному етапі, а це, як відомо, швидко, повне, якісне надання громадянам послуг від держави.

Ми, хто працює в цій ніші підготовки фахівців, відкриті до взаємодії з іншими вищими навчальними закладами, навіть із тими, які орієнтовані суто на підготовку інженерно-технічних працівників, що також дуже потрібно, свідченням чого є зростання відповідних конкурсів вступників. До речі, з Національним технічним університетом "ХПІ" опрацьовуємо досить цікаву програму спільної підготовки фахівців, які й технічну освіту матимуть, і будуть здатні серйозно займатися управлінською справою.

Й останнє, це вже, так би мовити, концептуально-філософський висновок. Те, що гуманізація має супроводжуватися і демократизацією, і розвитком творчості, поширенням інновацій (тобто невіддільна від них), не означає закликів до чогось аморфного, неорганізованого, неупорядкованого в навчальній діяльності. Просто ця організованість в умовах гуманізації, децентралізації, креативності, має бути іншої якості, повинна допускати множинність варіантів подальшого розвитку, не бути догматизованою і спрямованою на єдино правильне, санкціоноване зверху рішення. Тут бажаним є зустрічний рух - від великих здобутків, які завжди мали освітні заклади технічного профілю, від їхньої чіткості в роботі, назустріч тому рухові, що забезпечує творчість, демократизм, гуманізм, аби відбувся синтез нової якості доцільної організованості.

На службі професіоналізації державного управління*

У Посланні Президента України Л.Д.Кучми до Верховної Ради України 2003 року особливий наголос зроблено на необхідності "посилення дієздатності держави", "створення ефектив-

* Вісник державної служби України. - 2003. - № 2.

ної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою” [2]. Аналіз зарубіжного і вітчизняного досвіду суспільних перетворень, практичні заходи з реформування владних інституцій в Україні, її євроінтеграція свідчать, що для досягнення поставлених Главою держави стратегічних цілей потрібно здійснити всебічну та глибоку професіоналізацію державного управління. Розгляду здобутків і проблем такої професіоналізації та відповідної ролі Української Академії державного управління при Президенті України (далі - Академія) й присвячено цю статтю.

Професіоналізація має комплексний характер, тому повинна розглядатися в різних аспектах. Перший з них - законодавчий. Рішенням Держстандарту України в 1996 році “Державне управління” відповідно до європейських і світових стандартів визнано одним з 17 видів суспільно-економічної діяльності, поряд, скажімо, з “Освітою”, “Охороною здоров’я” тощо [5]. У 1994 році введено в дію Закон України “Про державну службу”, яким визначено статус і врегульовано діяльність осіб, залучених до державного управління, а також утворено Головне управління державної служби України. Пізніше, у 2001 році прийнято Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Таким чином, у зазначених законах знайшли відображення й набули розвитку конституційні терміни “державна служба” і “служба в органах місцевого самоврядування” (стаття 38) [1]. Отже, законодавчо окреслено сферу професійної діяльності в державному управлінні.

Другий аспект - освітньо-професійний. Професіоналізм передбачає не лише спеціально залучених на постійній основі людей, а й їхню фахову підготовку до виконання управлінської справи. Тому в 1997 році постановою Кабінету Міністрів України запроваджено самостійну освітню галузь “Державне управління” (з 16 чинних) підготовки фахівців з вищою освітою.

Третій аспект - науковий. Специфічна професійна діяльність потребувала розробки її наукових засад, що зумовило ввс-

дення постановою Кабінету Міністрів України в тому ж 1997 році окремої галузі науки (з 25 існуючих) “Державне управління”.

Якщо брати кадрову складову професіоналізації в освітньо-професійному вимірі, тобто підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації кадрів, то її не можна обмежувати суто навчальним процесом. Тут важливими і тісно пов’язаними ланками також є добір людей для професійного вдосконалення, а після завершення фахового навчання - розподіл і працевлаштування фахівців.

Для цього у середині 90-х років відповідними указами Президента України утворено загальнонаціональну систему навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування. Головним вищим навчальним закладом у цій системі визнано Академію з її регіональними інститутами державного управління в Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові, утворену в 1995 році. Академія готує фахівців для роботи на посадах I-IV категорій і має на меті підготовку професіоналів для зайняття насамперед керівних посад в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Відповідно до Указу Президента України від 21 вересня 2001 року № 850 заклад переорієнтовує свою діяльність з кількісних на якісні параметри роботи, посилює увагу до підготовки керівних кадрів для зайняття посад I-III категорій [3].

Організація фахової підготовки здійснюється з огляду на кадрові потреби органів державної влади та місцевого самоврядування. Станом на 1 січня 2003 року в Україні налічувалося 227 тис. державних службовців, 61 тис. атестованих працівників Державної податкової адміністрації та Державної митної служби України і понад 77 тис. посадових осіб місцевого самоврядування. Порівняно з 1995 роком загальна кількість цих працівників збільшилася на 80 тис. або на 28%. Така тенденція до зростання у найближчій перспективі, очевидно, збережеться, оскільки відносно до загальної чисельності населення зазначені кадри складають у міжнародному порівнянні невелику частку - 0,75%, що суттєво менше, ніж у розвинених країнах.

Крім того, враховуються якісні характеристики службового персоналу, найважливіші з яких наступні. По-перше, це поділ кадрів на керівників та спеціалістів, а саме: 30% (109 тис.) керівників та 70% (257 тис.) спеціалістів. Функції одних й інших докорінно відмінні. По-друге, розподіл і керівників, і спеціалістів за категоріями посад: I категорія - сукупно 0,1%, II - 0,4%, III - 2,1%, IV - 4,0%, V - 17,5%, VI - 38,7%, VII - 37,2% працівників. Тобто на посадах I-III категорій працюють 2,6% (9,5 тис.) осіб, I-IV категорій - 6,6% (24 тис.), V - 64 тис., VI - 142 тис. і VII - 136 тис. осіб. По-третє, плінність кадрів, рівень їхньої досвідченості. Так, за минулий рік з державної служби, служби в органах місцевого самоврядування вибуло 53 тис. (17,5%) працівників, натомість прийнято 79 тис. (26,0%) осіб. По-четверте, наявність і спрямованість первинної повної вищої освіти. Таку освіту мають 71% державних службовців (88% керівників і 65% спеціалістів) та 59% посадових осіб місцевого самоврядування (69% керівників і 52% спеціалістів). Здебільшого, особливо для керівного персоналу, наявна вища освіта не відповідає виконуваним функціям. По-п'яте, фактичне фахове вдосконалення кадрів, яке ще не стало системним. Скажімо, у 2002 році лише 18,6% державних службовців підвищили кваліфікацію (при нормі 20%), зокрема 26,9% керівників і 15,6% спеціалістів, у тому числі 0,3% за кордоном, та 13,9% посадових осіб місцевого самоврядування (20,8% керівників і 8,9% спеціалістів), з них 0,05% за кордоном. Нарешті, статевий розподіл кадрів також має братися до уваги. Адже слід визнати, що через наявність різних причин службова кар'єра в органах державної влади та місцевого самоврядування ще є малопривабливою для чоловічої статі. Приміром, на державній службі кількість чоловіків у середньому становить 25% (39% серед керівників і 20% - спеціалістів), на службі в органах місцевого самоврядування - 26% (45% для керівників, 13% - спеціалістів). Проте гарна професійна підготовка може бути хорошим мотивом до службової кар'єри.

Зважаючи на якісний склад державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, Академія пропонує

різне за змістом, формами та методами професійне вдосконалення кадрів. Це - підготовка магістрів, кандидатів і докторів наук з державного управління, короткотермінове підвищення кваліфікації, закордонне стажування.

Особлива увага надається розробці і запровадженню магістерських освітньо-професійних програм у галузі “Державне управління”, в якій нині існує три спеціальності, “Управління суспільним розвитком”, “Державне управління”, “Державна служба”, дві перші з яких реалізуються в Академії, остання - в кількох інших вищих навчальних закладах. За спеціальністю “Державне управління” пропонується 12 спеціалізацій, за спеціальністю “Управління суспільним розвитком” - три. Якщо базова спеціальність “Державне управління” зорієнтована на менеджерсько-організаційну підготовку фахівців, “Державна служба” - на організаційно-виконавську, то “Управління суспільним розвитком” передбачає підготовку вищих керівних кадрів, які за своїми функціональними обов’язками мають займатися не тільки реалізацією державної політики, а й її аналізом та розробкою, приймати рішення суспільної ваги. Зміст навчання зв’язується з міжнародними стандартами. Магістерська програма за спеціальністю “Державне управління” за денною формою навчання сертифікована Лондонським столичним університетом. У 2002 році заклад розпочав процедуру акредитації цієї програми Європейською асоціацією з акредитації державного управління.

Що стосується форм навчання, то їхній спектр безперервно урізноманітнюється, щоб задовольнити будь-які потреби, інтереси й реальні можливості кадрів у професійному зростанні. Тому пропонуються денна, вечірня, заочна, заочно-дистанційна форми підготовки. Якщо денне навчання розраховане насамперед на перспективну підготовку молоді, то безвідривне (вечірнє, заочне) - на тих, хто вже фактично посідає керівні посади на державній службі, службі в органах місцевого самоврядування. Заочно-дистанційне - на осіб, спроможних у навчанні й управлінні оперувати сучасними інформаційними технологіями, з урахуванням того, що від дистанційного навчання до електронного державного управління, за яким майбутнє, - один крок.

Підвищення кваліфікації за професійними програмами та програмами тематичних семінарів організовується в Академії, її регіональних інститутах на підставі вивчення потреб і конкретних запитів зацікавлених органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

З двох практично протилежних підходів до навчання кадрів (північноамериканської моделі підготовки персоналу для ринку праці та західно-європейської - адресного фахового удосконалення) в Академії перевага надається другому. Адже масштаб підготовки фахівців з державного управління в Україні ще відносно невеликий, кошти, які витрачаються на навчання, значні, тому кожного випускника потрібно використати адресно, в системі державного управління.

Протягом 1995-2003 років в Академії підготовлено 4,5 тис. магістрів державного управління, зокрема 3,3 тис. (73%) осіб за державним замовленням. З них працюють на державній службі, службі в органах місцевого самоврядування 2,9 тис. (87%). Крім того, підготовлено 12 докторів і 73 кандидатів наук з державного управління, підвищили кваліфікацію понад 80 тис. осіб, а 1,2 тис. осіб за направленням закладу стажувалися за кордоном.

Значна кількість випускників Академії працевлаштована у вищих, центральних органах державної влади, а саме: 143 особи - в Адміністрації Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Апараті Верховної Ради України, 197 осіб зайняли керівні посади в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади. Вісім випускників обрано народними депутатами України.

В місцевих органах державної влади 217 випускників обіймають посади заступників голів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацій, голів та заступників голів райдержадміністрацій. В органах місцевого самоврядування працюють з числа випускників голова Дніпропетровської облради, заступник голови облради, 128 голів райрад та їхніх заступників, міських голів (зокрема м.м. Харкова, Бердянська, Керчі, Феодосії, Нікополя, Ізмаїла, Ніжина) та заступників

міських голів. Понад 150 випускників, слухачів у 2002 році обрано депутатами місцевих рад. Найбільшу чисельність кадрів підготовлено для м. Києва (749 осіб), Львівської (277), Харківської (276), Дніпропетровської (255), Одеської (222), Луганської (166), Сумської (112), Полтавської (101) областей та Автономної Республіки Крим (128).

У 2002 році на виконання Указу Президента України від 21 вересня 2001 року № 850 утворено факультет вищих керівних кадрів, на який прийнято слухачів з посад I-III категорій. У цьому році заклад уперше приймає слухачів на заочно-дистанційне навчання.

У цілому Академія на навчання за державним замовленням стабільно зараховує понад 80% державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, більше половини прийнятих становлять керівні працівники.

Нині в закладі навчаються п'ять народних депутатів України, заступник Голови Верховної Ради та три заступники міністрів Автономної Республіки Крим, один заступник голови облради, 240 заступників голів облдержадміністрацій, голів та заступників голів райдержадміністрацій, голів та заступників голів райрад, міських голів та їх заступників, 48 керівників департаментів, управлінь, відділів центральних органів державної влади, 46 осіб з Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Апарату Верховної Ради України, секрестаріатів Конституційного Суду України та Верховного Суду України. У розрізі регіонів найбільше слухачів навчається з м. Києва (392 особи), Харківської (152), Дніпропетровської (135), Одеської (112), Львівської (106), Луганської (79) областей і Автономної Республіки Крим (94), найменше - із Закарпатської (10), Тернопільської (21), Чернівецької (21), Хмельницької (22) областей.

У 2003 році заплановано прийняти до Академії за державним замовленням 1000 осіб. Крім того, очікується, що близько 400 осіб навчатимуться за договорами.

Разом з тим забезпечення державного управління професійними кадрами, як зазначалося, не обмежується їхнім навчан-

ням. Це також добір слухачів та працевлаштування випускників. З огляду на зазначене існує низка серйозних проблем.

Зокрема, це стосується осіб, які навчаються, відповідно до Розпорядження Президента України від 9 січня 1999 року № 4, для кадрового забезпечення сільської районної ланки державного управління. На навчання прийнято 382 особи цієї категорії, завершили навчання 223, з них лише 48% перебувають на державній службі. Певні складності викликає і розподіл слухачів, яких прийнято в межах 10% від загального плану прийому на денну форму навчання як перспективну та талановиту молодь. Тільки 60% випускників цієї категорії працюють на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування. Існують проблеми із працевлаштуванням випускників, які до вступу в Академію працювали на посадах помічників-консультантів народних депутатів України. На навчання прийнято 83 такі особи, завершила навчання 51, багатьом відмовлено у працевлаштуванні в Апараті Верховної Ради України.

Практика прийому слухачів на виділені місця (квоти) для місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування показує, що більшість регіонів не повністю використовує надані місця за денною та вечірньою формами навчання (у 2001 році - на 72%, у 2002 році - 77%, у 2003 році - 70%). Водночас на заочну форму підготовки кількість рекомендованих осіб більш ніж удвоє перевищує встановлені обсяги.

Деякі місцеві органи державної влади у 2003 році не дотримуються Положення про прийом слухачів до Академії. Серед рекомендованих за квотами є особи, що не відповідають умовам вступу; не всі області направляють кандидатів на виділені місця до Академії (м. Київ) взагалі, на факультет вищих керівних кадрів зокрема; не виконуються умови добору осіб, рекомендованих на навчання, з розрахунку 1,5 заяви на місце, та наявності серед них 50% державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, які займають посади I-IV категорій, фактично таких осіб 24%; до списків вносяться кандидатури, які і без того мають право на цільовий вступ до Академії згідно з Розпорядженням Президента України від 9 січня 1999 року

№ 4; на заочну форму навчання пропонуються особи, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування; серед рекомендованих є такі, які займають посади VII категорії і перебувають у кадровому резерві на посади IV категорії; до списків вносяться особи, зараховані до кадрового резерву на посади V категорії або перебувають у цьому резерві менше одного року; на навчання пропонують вступники, які не мають відповідного стажу та досвіду роботи.

Ресорганізація чи ліквідація або зміна керівництва органу влади також зумовлюють ускладнення з працевлаштуванням підготовлених кадрів. З цієї причини відмовлено в роботі кільком випускникам Академії.

Кадрові служби органів державної влади, органів місцевого самоврядування не завжди виявляють інтерес до навчання слухачів, часто не беруть до уваги успіхи у навчанні випускників, зокрема дипломи з відзнакою, високі рейтинги успішності.

З метою вдосконалення добору слухачів, зарахування їх до кадрової резерву, працевлаштування випускників відповідно до Основних напрямів реформування Академії, затверджених Указом Президента України від 21 вересня 2001 року № 850, розроблено нові положення про прийом, стажування слухачів та працевлаштування випускників Академії (затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2002 року № 619) [4]. Реалізація цих нормативно-правових документів посилює орієнтацію закладу на підготовку кадрів для роботи на посадах, віднесених до вищих категорій, та відповідного кадрового резерву.

Зазначені положення містять нові норми, зокрема:

- списки кандидатів на навчання, які вступають на квоти для регіонів, мають обов'язково затверджуватися на засіданнях Ради міністрів Автономної Республіки Крим та колегій обласних (міських) державних адміністрацій, обласних, міських рад;

- розроблено механізм добору та прийому слухачів на факультет вищих керівних кадрів;

- припинено прийом слухачів з посад найнижчої VII категорії, для вступу вимагається перебування у кадровому резерві принаймні протягом року;

- для слухачів всерйозної і заочної форм навчання посилено вимогу перебування на державній службі, службі в органах місцевого самоврядування;

- відрахування, поновлення слухачів, як і їхнє зарахування на навчання відтепер мають узгоджуватися з Адміністрацією Президента України та Секретаріатом Кабінету Міністрів України;

- запроваджено стажування слухачів у тих органах державної влади, органах місцевого самоврядування, в яких слухачі перебувають у кадровому резерві;

- передбачено щорічне (в січні) подання органами до Академії відомостей про підтвердження перебування у кадровому резерві слухачів із зазначенням повної назви посади, на яку випускники будуть призначені;

- органи державної влади, органи місцевого самоврядування зобов'язані інформувати Адміністрацію Президента України та Секретаріат Кабінету Міністрів України про своєчасне працевлаштування випускників Академії.

Разом з тим покращання добору вступників на навчання, зарахування до кадрового резерву слухачів, розподілу і працевлаштування випускників Академії залишається нагальною проблемою. Саме з цією метою Координаційною радою з питань державної служби при Президенті України 30 квітня 2003 року схвалено відповідне рішення, яким, зокрема, передбачено:

- внести в установленому порядку зміни і доповнення до Розпорядження Президента України від 9 січня 1999 року № 4 у частині навчання кадрів, зокрема щоб цільову підготовку в Академії спеціалістів, які не є державними службовцями або посадовими особами місцевого самоврядування, але перебувають у кадровому резерві на заміщення посад голів та керівників структурних підрозділів райдержадміністрацій, здійснювати лише за денною формою навчання;

- для більш ефективного використання навчально-наукового потенціалу Академії, її регіональних інститутів у підготовці та підвищенні кваліфікації керівних кадрів, фахівців кадрового резерву визначити розподіл кадрів за місцем навчання з урахуванням категорій посад;

- для посилення гарантій працевлаштування випускників, які навчалися за денною формою підготовки, внести зміни до Положення про прийом слухачів до Академії, передбачивши запровадження угоди-направлення на навчання для слухачів денної форми підготовки; введення норми, згідно з якою за слухачами денного навчання - державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування зберігається попереднє місце роботи, що може займатися іншою особою лише на умовах строкового договору;

- вважати пріоритетним завданням Академії забезпечення сфєктивної діяльності факультету вищих керівних кадрів; розробити пропозиції щодо організації системного стажування слухачів факультету в Адміністрації Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, а також запровадження практики включення їх до кадрового резерву для зайняття посад I-III категорій та розподілу випускників цього факультету за рекомендацією Координаційної ради з питань державної служби при Президентові України;

- визначити актуальним для Академії питання підготовки слухачів за дистанційною формою навчання;

- запровадити щорічне (у січні) звітування перед Голодержслужбою України кадрових служб центральних та місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування про підтвердження перебування в кадровому резерві слухачів денної форми навчання з конкретним зазначенням посад, на які випускники направлятимуться в установленому порядку; проводити моніторинг вакантних посад в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і забезпечувати зарахування до кадрового резерву слухачів з числа талановитої молоді, які приймаються в межах 10% плану підготовки за денною формою;

- Голодержслужбі України разом з Академією активізувати роботу з підготовки законопроекту стосовно професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування.

Актуальним є запровадження де-юре і де-факто вимоги щодо обов'язкового попереднього чи наступного навчання в

Академії за програмою підготовки магістрів при призначенні працівників на керівні посади.

Отже, процес професіоналізації державного управління в Україні продовжується, розгортається ушир та вглиб і потребує комплексного об'єднання зусиль у цій справі всіх зацікавлених сторін.

Список використаної літератури

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: Юрінком, 1996.
2. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році: Послання Президента України до Верховної Ради України. - К.: Інф.-вид. центр Держкомстату України, 2003.
3. Питання Української Академії державного управління при Президентові України: Указ Президента України від 21 верес. 2001 р. № 850 // Вісн. держ. служби України. - 2001. - № 4.
4. Про затвердження положень про прийом, стажування слухачів та працевлаштування випускників Української Академії державного управління при Президентові України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2002 р. № 619 // Вісн. держ. служби України. - 2002. - № 2.
5. Класифікація видів економічної діяльності ДК009-96. - Вид. офіц.; Розроб. О.Осауленко й інші / Держстандарт України. - К., 1996.

Виступ на засіданні “круглого столу” в Національному інституті стратегічних досліджень 24 грудня 2003 р.*

Шановний Анатолію Степановичу, шановні учасники “круглого столу”, дозвольте в межах регламенту акцентувати увагу на кількох моментах щодо державної регіональної політики та її реалізації. Ця політика повинна бути підкріпленою

* Зміцнення потенціалу регіонів та шляхи подолання соціально-економічних диспропорцій регіонального розвитку: Матеріали “круглого столу”. - К.: НІСД, 2004.

відповідними механізмами здійснення і контролю. Зневага до єдиного загальнодержавного регулювання розвитку територій має наслідками значні територіальні диспропорції. Відсутній баланс централізованого регулювання і саморегуляції на місцях. Враховуючи незадовільний стан розвитку окремих територій, доцільно утворити відповідну загальнодержавну владну структуру, приміром, міністерство розвитку територій або регіонального розвитку. Подібні центральні органи є в багатьох розвинених країнах, що за територією, населенням, унітарністю й іншими характеристиками схожі на Україну, - наприклад, в Іспанії, Італії, Франції, не кажучи про Канаду тощо.

У такому разі можна було б сконцентрувати і скоординувати зусилля з розробки державної регіональної політики, наступної її імплементації та відповідного контролю. Нині в Україні багато структур займаються цими проблемами, але дієвість їхніх впливів недостатня. Не слід сподіватися на те, що становлення ринкових відносин або місцевого самоврядування автоматично вирішить проблеми нерівномірності розвитку територій.

Диспропорція регіонів набагато більша, ніж здається, коли аналізувати суто економічні показники. Наявні розбіжності не у рази, а в сотні разів більші! Головне, на що треба звернути увагу, це людський ресурс. Якщо говорити про людський потенціал, його інтелектуальну складову, то, приміром, виявляється, що в такому регіоні, як Житомирська область, уже кілька років немає і не приймається жодного докторанта. Чи можна уявити якийсь штат у Сполучених Штатах Америки, в університетах якого не було б жодного докторанта? Це була б, мабуть, регіональна катастрофа, проблема національного масштабу. Зазначене підтверджує й офіційна статистика про наукову та інноваційну діяльність в Україні в 2001 і 2002 роках.

Житомирська область схожа на Тернопільську, жодна з них не має суттєвих переваг щодо населення, природних ресурсів, економічного потенціалу. Але в Тернопільській області ситуація зовсім інша. Якщо брати аспірантуру, то регіони України за кількістю аспірантів на 10 тис. населення різняться в 30 і більше разів. А якщо розглядати студентство вищих навчаль-

них закладів III-IV рівнів акредитації, то територіальні розбіжності становлять 10 разів. Причому не обов'язково студентства більше у провідних економічних і промислових центрах. За цим параметром диспропорція така, що лише шість регіонів перевершують середні показники кількості студентів згаданих навчальних закладів на 10 тис. населення. Це, зрозуміло, Київ, Харківська область, а третьою - важко здогадатися - є Тернопільська, і тільки після неї - Львівська, Одеська та Дніпропетровська області. Навіть Донська область перебуває нижче середнього показника.

Отже, усього шість провідних регіонів за цим показником. Які ж перспективи розвитку решти регіонів з точки зору інноваційної моделі економічного зростання, нарощування інтелектуального потенціалу, і чи вирішать ці питання ринкові відносини як такі, місцеве самоврядування? Звичайно, має здійснюватися цілеспрямована державна регіональна політика з метою прогресивного вирівнювання регіонів, а для цього слід утворити міністерський орган, який би консолідував усі зусилля з розв'язання проблеми. Адже навіть там, де ринкова економіка може відігравати регулюючу роль, це не використовується, і знову ж таки через відсутність загальнонаціональної координації в роботі.

Для прикладу візьмемо іншу ланку професійної освіти, яка значною мірою інтегрована в економіку - це професійно-технічна освіта. По регіонах різниця у зведеній кількості учнів становить до двох разів. Отже, немає значних відмінностей. Це свідчить про те, що у цій царині достатнім є саме регіональний рівень управління професійною підготовкою кадрів. Проте професійно-технічну освіту, яку можна було передати в регіони і там значною мірою надати їй можливість саморегуляції за рахунок ринкових відносин в економіці (підкреслю, що це органічно інтегрована в економіку ланка професійної освіти), продовжуємо утримувати централізовано. І знову важко повірити - професійно-технічна освіта фінансується централізовано більшою мірою, навіть порівняно з вищою освітою в цілому. В результаті й професійно-технічна освіта, яка за 12-13 років незалеж-

ності та впровадження ринкової економіки вже мала увійти в ринок, і підготовка з ринкових робітничих професій (касир багажного відділення, продавець лотка на базарі, бармен, манікюрниця, педикюрниця й інших), що має здійснюватися на самокупній основі, на 96% фінансуються централізовано. А частина спеціального (самостійно заробленого) фонду бюджету у професійно-технічній освіті складає усього 16% (для порівняння: у вищій освіті - 55%, післядипломній - 27%, позашкільній - 17%).

Отже, там, де можна передати професійну підготовку в регіон, цього не робиться. Але там, де ринок і самоврядування не спроможні (приміром, у підготовці докторантів, аспірантів, студентства), якраз і немає послідовної лінії навіть у межах одного відомства. Подібним чином можна проаналізувати кожну сферу. Тобто має бути ще і моніторинг, на підставі якого повинна скоординовано розроблятися відповідна політика, після схвалення здійснюватися її реалізація, контроль. Такий цикл повинен працювати, отже має існувати загальнонаціональний орган, який би цим займався. Дякую за увагу.

Пріоритети кадрового забезпечення місцевого самоврядування*

Роль кадрів місцевого самоврядування в забезпеченні суспільного розвитку об'єктивно зростає. В основі цієї тенденції лежать закономірні процеси демократизації та децентралізації, передачі на місця державно-управлінських функцій з метою наближення до громадян надання послуг. Це зумовлює абсолютне і відносне збільшення чисельності посадових осіб місцевого самоврядування. Так, на початок 1996 р. їх налічувалося 53 тис., минулого року - 77 тис., поточного - 85 тис., що відповідно становить 22, 25 і 26% від загальної кількості таких осіб разом з державними службовцями [5]. Зрозуміло, що частка

* Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті євроінтеграції: Матеріали міжнар. конф. 22-23 черв. 2004 р. - К.: Контекст, 2004.

посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, як, зокрема, свідчить досвід розвинених країн, ще незначна і дедалі зростатиме. Наприклад, у Польщі вона становить понад половину всіх працівників, задіяних у цивільних органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Тобто в перспективі слід очікувати значного збільшення чисельності таких кадрів. Це - кількісний аспект зазначеного персоналу.

Необхідно брати до уваги також його якісний аспект. Йдеться про професійну підготовку, спроможність компетентно виконувати зростаючі за обсягом та складністю завдання. Тут виникає два принципових запитання: чому навчати і як готувати кадри?

Відповідь на запитання залежить від інтерпретації місцевого самоврядування, визначення його статусу і специфіки в системі державно-владних відносин. Огляд концепцій, підходів, теорій місцевого самоврядування свідчить про існування принаймні двох полярних позицій дослідників і практиків: так званих "громадської" і "державницької". Перша полягає в протиставленні місцевого самоврядування державному управлінню, зокрема місцевих інтересів державним, і детермінованій цим послідовній лінії на його відокремлення від держави. Згідно з другою - місцеве самоврядування не протистоїть державному управлінню, а є децентралізованою формою останнього, адже бере участь у реалізації на місцях майже всіх завдань та функцій держави [2-4; 8]. За другою точкою зору державне управління типово має три рівні: загальнодержавний, регіональний і місцевий, кожен з яких характеризується повноваженнями, визначеними Конституцією та законами України [1-3]. У цьому разі місцеве самоврядування виступає спеціалізованою частиною єдиного державно-управлінського цілого і його в багатьох країнах називають просто місцевим (Великобританія, Канада, США) або муніципальним (країни Європи) управлінням без префіксу "само". Якщо при першому підході на практиці протиставлення часто переходить у протистояння, то другий уявляється більш конструктивним щодо побудови злагодженої ієрархічної системи управління суспільством.

На користь практичної доцільності та переваги саме другого підходу свідчить віднесення місцевого управління (самоврядування) до державного управління відповідно до міжнародних і вітчизняних норм класифікації видів діяльності [7]. Така спорідненість державного управління (як цілого) і місцевого самоврядування (як частини цілого) зумовлює належність фахового спрямування підготовки фахівців з державного управління та місцевого самоврядування до однієї освітньої галузі “Державне управління”, що, як і класифікація видів діяльності, законодавчо запроваджена в Україні з 1997 р. [6].

Зрозуміло, що державне управління і місцеве самоврядування мають свою специфіку, і тому їх доцільно виділяти в окремі напрями в межах однієї освітньої галузі. На це вказує і близькість за змістом законів України “Про державну службу” (1993 р.) та “Про службу в органах місцевого самоврядування” (2001 р.), а також велика фактична ротація (міграція) працівників між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування, взаємне врахування стажу роботи в цих органах тощо. Таке переміщення кадрів від органів державної влади в органи місцевого самоврядування зростатиме внаслідок підвищення ролі місцевого самоврядування в житті територіальних громад.

Разом з тим цей загальний аналіз не повинен маскувати більш тонкі змістові та формальні відмінності в кадровому забезпеченні органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Порівняння кваліфікаційного складу державних службовців (240,5 тис.) і посадових осіб місцевого самоврядування (85,4 тис.) виявляє з багатьох аспектів досить близькі їхні якісні характеристики [5]. Наприклад, вищу освіту загалом (повну, базову, неповну) мають 89,3% державних службовців, з них 62,6% - повну, і 96,0% посадових осіб місцевого самоврядування, з них 59,3% - повну. Якщо 30,7% державних службовців на початок 2004 р. мали стаж роботи на державній службі до трьох років, то таких посадових осіб місцевого самоврядування було дещо більше - 36,5%.

Кадрові переміщення як на державній службі, так і службі в органах місцевого самоврядування залишаються великими. Так, протягом 2003 р. з державної служби вибуло 16,2% (38,9 тис.) осіб, у тому числі 12,9% керівників і 17,4% спеціалістів. Діапазон розбіжностей відсотків вибулих для керівників коливається від 21,9 (для посад першої категорії) до 12,0% (посади шостої категорії), а для спеціалістів - від 27,4 (посади другої категорії) до 10,0% (третя категорія). Якщо для керівників кількість вибулих зменшується зі зниженням категорії посади, то для спеціалістів, якщо виключити специфічну другу категорію, навпаки, збільшується із зниженням категорії посади до 19,3% (для сьомої категорії). Натомість прибулі протягом минулого року на державній службі становили 21,7% (52,2 тис.). Аналогічні показники вибулих та прибулих у 2003 р. і на службі в органах місцевого самоврядування: вибуло 11,4% (9,7 тис.) осіб, у тому числі 7,5% керівників і 13,9% спеціалістів, прибуло 20,8% (17,7 тис.). Варіація відсотків вибулих така: для керівників від 3,4 (перша категорія посад) до 10,8% (четверта категорія), а для спеціалістів - від 55,6 (друга категорія) до 11,3% (п'ята категорія). Для керівників відсоток вибулих не виявляє залежності від категорії посад, а для спеціалістів ця залежність обернена до аналогічної у випадку державних службовців: зменшення зі зниженням посадової категорійності.

Близькі в державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування гендерні показники. На державній службі жінки становлять 74,8%, зокрема на керівних посадах - 61,1%, на посадах спеціалістів - 79,6%, на службі в органах місцевого самоврядування - 74,5%, у тому числі на посадах керівників - 56,5%, спеціалістів - 86,1%.

Важливе значення для ефективної та результативної діяльності має співвідношення керівників і спеціалістів: на державній службі воно дорівнює приблизно 1 : 3 (26% керівників і 74% спеціалістів), проте на службі в органах місцевого самоврядування - 1 : 1,5 (відповідно 39,3 і 60,7%). Зазначене співвідношення має враховуватися в організації підготовки кадрів, адже зміст професійного навчання для керівників і спеціалістів принципово різний.

Інтегральні показники професійного вдосконалення розглядуваного персоналу за минулий рік такі: підвищили кваліфікацію 17,4% державних службовців, зокрема 0,3% за кордоном, і 12,6% посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі 0,04% за кордоном.

Причини, що призводять до відставання професійної підготовки посадових осіб місцевого самоврядування (як, між іншим, і державних службовців) насамперед криються в недостатній роботі самих цих органів і не пов'язані з інституційною неспроможністю загальнонаціональної системи професійного навчання цих кадрів. Приміром, щороку в Адміністрації Президента України погоджуються та в Кабінеті Міністрів України затверджуються плани-графіки підвищення кваліфікації в Національній академії державного управління при Президентові України (далі - Академія) керівних управлінських кадрів, включаючи персонал органів місцевого самоврядування, за кошти державного бюджету. Разом з тим таку можливість для вдосконалення посадових осіб в Академії органи місцевого самоврядування використали в 2003 - 2004 навчальному році частково, скажімо, в регіональних інститутах державного управління - лише на 67%, в Одеському регіональному інституті - на 50%, Дніпропетровському - на 61%, Харківському - на 75%, Львівському - на 83%. Сама територіальна розбіжність у використанні створеної навчальної системи свідчить про наявність в цьому суб'єктивного фактору. Із зазначеним недовантаженням працюють і регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Умови прийому і перебування в магістратурі, аспірантурі, докторантурі Академії абсолютно ідентичні як для державних службовців, так і для посадових осіб місцевого самоврядування. Більше того, майже половину прийому на магістерську програму за державним замовленням щороку відводиться на вступ слухачів саме з місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що, однак, використовується приблизно на 70-80% [6].

Зміст і форми професійного навчання, які пропонуються в загальнонаціональній системі, до якої входять Академія з її Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів, регіональними інститутами державного управління, 23 регіональних центри перепідготовки та підвищення кваліфікації, близько 50 галузевих закладів, вісім вищих навчальних закладів Міністерства освіти і науки України, які здійснюють підготовку фахівців у галузі державного управління, в цілому розвиваються в напрямі ефективного та результативного виконання завдань кадрового забезпечення суспільних перетворень. Ця навчальна система відкрита для її поповнення іншими закладами, що готують фахівців у галузі державного управління.

Для підтримання стандартів якості навчання Академія, приміром, є членом низки фахових організацій, зокрема Асоціації інститутів і шкіл державного управління Центральної та Східної Європи (NISPAcee), Міжнародного інституту адміністративних наук (IIAS), Європейської асоціації навчальних організацій для місцевих і регіональних влад (ENTO), Європейської акредитаційної асоціації з державного управління (EAPAA). Магістерська програма з державного управління Академії в цьому році отримала акредитацію EAPAA, яка тісно взаємодіє із відомою американською Національною асоціацією шкіл державних справ і управління (NASPAA). На сьогодні така європейська акредитація надана лише чотирьом провідним європейським вищим навчальним закладам, включаючи Академію, ще 11 закладів проходять акредитаційну процедуру. Свідченням належного рівня освітньої діяльності Академії є також рішення про проведення на її базі в наступному році XVIII Міжнародного конгресу з підготовки державних службовців вищих категорій.

Освітні послуги, що надаються системою, в основному можуть задовольнити потреби державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у фаховому вдосконаленні. Для цього утворені й структурно розвиваються освітня і наукова галузі "Державне управління". В межах освітньої галузі запроваджено три спеціальності ("Управління суспільним

розвитком”, “Державне управління”, “Державна служба”) з 29 спеціалізаціями, у тому числі “Регіональне і місцеве управління”, “Управління містом”. В однойменній науковій галузі, що запроваджена також з 1997 р., чинні чотири спеціальності (“Теорія та історія державного управління”, “Механізми державного управління”, “Державна служба”, “Міське самоврядування”) [6]. Перелік спеціальностей надалі має бути збільшений, зокрема шляхом їх формування на основі спеціалізацій. Слід також розширювати спектр професійних програм і тематичних та постійно діючих семінарів підвищення кваліфікації з питань місцевого самоврядування. Насобхідно брати до уваги й те, що більшість низькокатегорійних посад спеціалістів в органах місцевого самоврядування, як і в органах державної влади, можна укомплектовувати фахівцями традиційних напрямів і спеціальностей вищої освіти - економічних, правових, соціальних, гуманітарних, інженерних й інших - з відповідними спеціалізаціями під час підготовки та наступним підвищенням кваліфікації. Переважно цим шляхом іде Академія муніципального управління.

Проблема професіоналізму кадрів місцевого самоврядування стає особливо актуальною після чергових виборів міських, селищних, сільських голів та депутатів місцевих рад, склад яких суттєво оновлюється. Це, у свою чергу, приводить до кадрових змін серед посадових осіб місцевого самоврядування, які призначаються. Тому професійне навчання депутатів, посадових осіб місцевого самоврядування є вкрай важливим.

Вагомим чинником у унормуванні кадрових питань місцевого самоврядування є Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування”. На розвиток положень зазначеного закону прийнято важливі постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування” від 24 вересня 2001 р. № 1326, “Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування” від 26 жовтня 2001 р. № 1440, “Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних кате-

горій посад” від 26 жовтня 2001 р. № 1441, “Про внесення змін до пункту 2 Порядку обчислення стажу державної служби” від 26 жовтня 2001 р. № 1445 та інші. На підвищення професіоналізму та компетентності посадових осіб місцевого самоврядування спрямовано низку заходів з реалізації Концепції державної регіональної політики, Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування, затверджених відповідними указами Глави держави. Зокрема, передбачається проведення семінарів, “круглих столів”, циклу телепередач з актуальних питань місцевого самоврядування тощо з метою підвищення рівня поінформованості, правової освіти посадових осіб місцевого самоврядування.

Аналіз навчальних планів і програм навчальних дисциплін Академії [6] показує, що в межах згаданих вище спеціальностей з державного управління надається досить ґрунтовна підготовка з питань місцевого самоврядування. У цілому в європейськи акредитованій навчальній програмі з підготовки магістрів державного управління Академії питання розвитку місцевого самоврядування відображено в 10 навчальних дисциплінах, зокрема в таких, як “Територіальна організація влади в Україні”, “Управління місцевими фінансами та бюджетом”, “Розвиток соціальної інфраструктури регіону, міста”, “Фінансово-інвестиційні ресурси розвитку міст”.

Зміст навчальних програм має багато- і міждисциплінарний характер й зумовлений насамперед функціональними повноваженнями керівника органу державної влади або органу місцевого самоврядування, які сьогодні включають широкий спектр функцій: фінансово-економічних, політико-правових, соціально-гуманітарних, організаційно-менеджерських, інформаційно-комунікативних тощо.

У процесі підготовки магістрів у галузі державного управління для частини з них передбачено стажування в органах місцевого самоврядування. Слід також відзначити тенденцію до поступового збільшення кількості магістерських досліджень з проблем місцевого самоврядування. Так, якщо в Академії (м. Київ) у 2002 р. захищено 11, а в 2003 р. - 8 таких робіт, то в

2004 р. - 21, зараз слухачі виконують 33 магістерських дослідження, що охоплюють широкий спектр проблем місцевого самоврядування: фінансово-економічне забезпечення місцевого самоврядування; розвиток житлово-комунального господарства; інформаційна підтримка; повноваження органів місцевого самоврядування в різноманітних сферах (транспортна, земельна, підприємницька тощо); політичні, історичні, теоретичні аспекти місцевого самоврядування; прогнозна оцінка наслідків реформи місцевого самоврядування на обласному рівні, підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Інші аспекти вдосконалення професійної підготовки та підвищення кваліфікації полягають в урізноманітненні форм (денна, вечірня, заочна, заочно-дистанційна) і методів (індивідуалізація, діалогізація, активізація) навчання та підвищенні якості викладацького складу. В умовах прискорення суспільних перетворень у короткотерміновому підвищенні кваліфікації акцент переноситься на менш тривале (до п'яти днів), проте більш часте (кожні один - три роки) навчання. Важлива форма професійного вдосконалення - стажування за кордоном та проведення семінарів із залученням іноземних фахівців.

В Академії відбувається відповідний інституційний розвиток, функціонує кафедра управління містом, в регіональних інститутах державного управління - кафедри, діяльність яких зорієнтована на підготовку посадових та виборних осіб місцевого самоврядування. Опрацьовується питання щодо утворення в Академії (м. Київ) кафедри регіонального управління і місцевого самоврядування.

Важливим способом професійного вдосконалення фахівців, особливо керівного персоналу органів місцевого самоврядування, є їх залучення до виконання кандидатських і докторських дисертацій у галузі державного управління, зокрема зі спеціальності "Міське самоврядування" через аспірантуру, докторантуру та інститут здобувачів наукових ступенів. Для захисту відповідних дисертацій ВАК України утворено шість спеціалізованих учених рад, п'ять з них діють в Академії (м. Київ -

докторська) та її Дніпропетровському, Львівському, Одеському та Харківському регіональних інститутах (кандидатські), одна - у Донському державному університеті управління (докторська).

Аналіз роботи з підвищення професійного рівня посадових осіб місцевого самоврядування свідчить про поліпшення якості підготовки та збільшення чисельності учасників навчального процесу. В Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів Академії упродовж 2002 - 2003 навчального року підвищили кваліфікацію 325 працівників органів місцевого самоврядування. У поточному навчальному році за державним замовленням у регіональних інститутах Академії кадри місцевого самоврядування становили майже третину. У регіональних центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації частка зазначеного персоналу ще більша.

З метою вдосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування доцільно вжити низку заходів:

- проаналізувати стан забезпечення кадрами органів місцевого самоврядування, визначити кадрову потребу, розробити рекомендації з організації кадрових служб в цих органах;
- підготувати пропозиції з формування прямих замовлень щодо професійного навчання кадрів місцевого самоврядування, визначитися з координацією цієї роботи;
- вдосконалити організацію професійної освіти посадових і виборних осіб місцевого самоврядування, для чого в галузі освіти "Державне управління" запровадити новий напрям "Місцеве самоврядування", у межах якого ввести нові спеціальності: "Місцеве самоврядування", "Управління містом" та "Служба в органах місцевого самоврядування";
- розмежувати підготовку кадрів за освітньо-кваліфікаційними рівнями і науковими ступенями, запровадити в освітній галузі "Державне управління" підготовку бакалаврів за напрямом "Місцеве самоврядування";
- вирішити питання законодавчої та фінансової підтримки професійного навчання працівників органів місцевого самоврядування.

Таким чином, на даному етапі розвитку загальнонаціональної системи професійного навчання державно-управлінсь-

ких кадрів, з урахуванням її навчального і наукового потенціалу, реальної здатності задовольняти фахові потреби кадрів місцевого самоврядування та фактичного використання, відкритості для поповнення іншими навчальними закладами необхідно зосередити зусилля на подальшому вдосконаленні існуючої навчальної системи і недоцільно за кошти державного бюджету утворювати відокремлену систему закладів, зорієнтовану на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації виборних і посадових осіб місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: Юрінком, 1996.
2. Закон України про місцеві державні адміністрації. - К.: Парламент. вид-во, 1999.
3. Закон України про місцеве самоврядування в Україні. - К.: Парламент. вид-во, 1999.
4. *Борденюк В.* Діалектика співвідношення самоврядування, місцевого самоврядування та державного управління // *Право України.* - 2002. - № 12. - С. 118-122.
5. Звіт про основні підсумки діяльності Головного управління державної служби України у 2003 році, пріоритетні напрями розвитку державної служби в 2004 році: Затв. наказом Головдержслужби України від 18 берез. 2004 р. № 44. - К.: Головдержслужба, 2004.
6. Звіт про роботу в 2002-2003 навчальному році (1 вересня 2002 р. - 31 серпня 2003 р.) / Національна академія державного управління при Президентові України. - К.: Вид-во НАДУ, 2003. - 244 с.
7. Класифікація видів економічної діяльності. Державний класифікатор України. - К.: Держстандарт України, 1996. - 284 с.
8. *Шаповал В.М.* Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // *Право України.* - 2002. - № 3. - С. 48-54.

Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід)*

Останнім часом проблема підготовки вищих керівних кадрів державного управління привертає увагу вітчизняних і зарубіжних політиків, управлінців, дослідників. І це зрозуміло, адже, приміром, в Україні, яка не є якимось винятком поміж інших країн, невелика (до 3 відсотків) частка державно-управлінського персоналу (керівна сліта), обіймаючи ключові (І-ІІІ категорій) посади, відіграє вирішальну роль у суспільному розвитку. У зв'язку з цим формулюються, пропонуються та обговорюються різні підходи, позиції, концепції стосовно фахового удосконалення вищих керівників. Скажімо, у червні 2005 р. у Києві вже увісімнадцяте збереться представницький міжнародний конгрес з підготовки вищих державних службовців. Дискусії в пошуку правильного рішення безперечно є нормальним явищем. Водночас брак у вітчизняній практиці власного досвіду, послідовності та системності, ставка часом на метод спроб і помилок, механічне й фрагментарне запозичення досвіду (нерідко застарілого) інших держав, або, навпаки, претензії на винахід свого "велосипеда" зобов'язують ще раз проаналізувати й узагальнити напрацювання із зазначеного питання, що накопичені в Національній академії державного управління при Президентові України (далі - Академія).

Саме розгляд на системній основі може вивести на правильний шлях у розв'язанні проблеми. Річ у тім, що нерідко в оману вводять посилення на приклади окремих країн і конкретних способів вирішення питання. Адже загальновідомо, що прикладами (й тими, що засвідчують винятки із правил) можна "успішно" аргументувати навіть діаметрально протилежні позиції. Щоб уникнути плутанини в розмаїтті фактів, слід, як орієнтує методологія і переконує досвід, у висновку вийти на

* Вісник НАДУ. - 2004. - № 2.

їх логічний зв'язок, встановити актуальні тенденції, що є проявами об'єктивних закономірностей.

Стосовно проблеми підготовки керівних державно-управлінських кадрів зазначені застереження можна узагальнити в таких твердженнях. По-перше, між різними країнами існують відмінності в організації професійного навчання кадрів для державного управління. Проте чітко виокремлюються дві основні (за домінантою) моделі такого навчання (як, до речі, і побудови цивільної служби): північноамериканська (США, Канада) та західноєвропейська континентальна (типові представники - Іспанія, Італія, Франція). Зрозуміло, що між названими моделями існує широкий спектр проміжних, змішаних, перехідних форм. По-друге, на рубежі століть актуалізувалася тенденція потужного впливу північноамериканського університетського підходу в підготовці кадрів на європейський регіон, що є проявом невідворотних процесів глобалізації й зближення країн, норм і стандартів суспільного життя, утворення єдиних адміністративних та фахових просторів у регіональному й планетарному масштабах.

В аналізі непростой проблеми слід зважувати ще на дві методологічні посилки, що впливають із співвідношення теоретичного і практичного та загального і спеціального. Саме з посиленням науково-теоретичної підготовки пов'язується сьогодні підвищення рівня фахової освіти, а не з її практичною складовою. Це засвідчують Міжнародна стандартна класифікація освіти версії 1997 р. [12], "Болонський процес" у вищій школі, що розпочався в 1999 р. [1], до яких Україна беззастережно приєднується. Адже наша країна так само, як й інші, прямує в інформаційне суспільство ("суспільство знань") [1; 7]. Також з підвищенням рівня державно-управлінської (тобто власне для керівної, "топ-менеджерської") діяльності пріоритетною стає загальна широкопрофільна (інтегрально-багатодисциплінарна) фахова підготовка на протигагу вузькоспеціалізованих, що характерна для спеціалістів на більш низьких категоріях посад. Те, що потрібно у фаховому вдосконаленні прив'язано до конкретної посади і стандартної управлінської технології

спеціаліста, не можна переносити на потенційно більш мобільного керівника з його періодичною посадовою ротацією й ініціативно-творчою роботою.

Північноамериканська модель підготовки фахівців з державного управління

Уособленням даної моделі є США, де професійне навчання кадрів для державного управління в основному зосереджено в університетах [16]. Таку підготовку здійснюють школи, коледжі, факультети, що органічно входять до складу великої кількості університетів відповідно до північноамериканського способу організації вищої освіти. Окремі позауніверситетські коледжі навчають управлінський персонал найнижчих рівнів. У системі фахової освіти з державного управління в США запроваджено академічні ступені: асоціат (молодший спеціаліст), бакалавр, магістр, доктор, а також комбіновані за рівнями й напрямками (спеціальностями) підготовки - бакалавр-магістр, магістр-магістр, магістр-доктор. Крім того, в університетах (та для нижчих управлінців в окремих коледжах) існує різнорівнєве (доступневе та ступенєве) підвищення кваліфікації. Уперше підготовку фахівців з державного управління розпочато в Сіракузькому університеті (Нью-Йорк) ще в 1924 р. [32]. Характерно, що вищі навчальні заклади взаємодіють із споживачами їх кадрової продукції, але не адмініструються ними. Для підтримання стандартів професійної діяльності з державного управління в США у 1939 р. утворена Американська асоціація з державного управління, а стандартів професійної підготовки - Національна асоціація шкіл державних справ і управління (НАШДСУ) в 1969 р. [16; 29].

Аналіз 193 академічних програм підготовки фахівців безпосередньо з державного управління ("public administration") 103 університетів 50 штатів США показав [16], що найбільш популярними є магістерські програми, після них - докторські, магістерсько-докторські, магістерсько-магістерські, тобто програми найвищих освітніх рівнів. Для фахового удосконалення персоналу вищого й середнього управлінських рівнів пропо-

нуються саме докторські та магістерські програми і ступеневе підвищення кваліфікації. Офіційно до державного управління НАШДСУ відносить напрями (спеціальності) “державне управління”, “державні справи”, “державна політика”, хоча готуються фахівці також із “державного менеджменту”, “управління містом” й інших та їхніх комбінацій. Зміст, форми і методи навчання визначають вищі навчальні заклади. НАШДСУ виробила керівні принципи й орієнтири підготовки бакалаврів, докладні стандарти та критерії для навчання магістрів і політику підготовки для докторів. Майже дві третини магістерських програм США мають акредитацію цієї асоціації [16; 29].

У США адміністративно не визначається головний загальнонаціональний заклад з підготовки державно-управлінського персоналу. Однак за фактичним рейтингом, фаховою репутацією таким “де-факто” у багатьох випадках виступає Школа урядування імені Джона Кеннеді Гарвардського університету [24; 27]. Сюди на навчання (магістерське, докторське, сертифікатне) запрошуються посадовці вищого й середнього рівнів управління.

Хоча Канада в більшості випадків наслідує США, водночас має певні національні особливості, пов’язані із впливом франкомовної частини європейського регіону. Тут також підготовка фахівців з державного управління в основному сконцентрована в університетах, їхніх школах і коледжах, проте існує кілька окремих самостійних навчальних центрів. Навчальні заклади взаємодіють з органами державної влади на федеральному, регіональному й місцевому рівнях, однак безпосередньо не управляються ними. Якістю фахової підготовки опікуються Канадський інститут державного управління - неурядова організація, що функціонує з 1947 р. [26] та Канадська асоціація програм з державного управління (1987 р.), яка є іноземним асоційованим членом американської НАШДСУ [19]. Крім згаданої в США бакалаврської, магістерської і докторської підготовки та сертифікатного підвищення кваліфікації, в Канаді надається дипломне (без присвоєння академічного ступеня) довготривале (0,5 - 2 роки) навчання. Аналіз 49 академічних програм власне з державного управління

("public administration") 24 університетів дев'яти провінцій Канади виявив найбільшу популярність магістерської підготовки [16]. Перших фахівців з державного управління в цій країні став готувати Делхаузький університет у 1936 р. [20].

Північноамериканський та євроконтинентальний підходи до професійного навчання фахівців особливо поєдналися в провінції Квебек, де провідним навчальним закладом у галузі державного управління є Національна школа державного управління Квебекського університету [23]. У школі готують магістрів, докторів, а також дипломованих і сертифікованих фахівців з державного управління. На федеральному рівні слід відзначити Канадський центр розвитку менеджменту, який у взаємодії (не в підпорядкуванні) з Канадською комісією державної служби до цього року здійснював підвищення кваліфікації керівних державних службовців. У квітні 2004 р. цей центр об'єднався з іншими закладами - Навчання й розвиток Канади та Мовне навчання Канади - в Канадську школу державної служби, яка підзвітна Президенту Королівської таємної ради Канади через Раду управителів, що складається з представників приватного й державного секторів [18]. Новоутворена школа в навчанні буде надавати як знання, так і професійну майстерність, проводити дослідження і конференції, взаємодіяти з вищими навчальними закладами Канади та державно-управлінськими й навчальними асоціаціями [там само].

Отже, в Північній Америці слід визнати домінуючим університетський тип фахової підготовки кадрів з державного управління й асоціативно-самоврядний характер (у взаємодії з органами державної влади) визначення і контролю стандартів професійного навчання державно-управлінського персоналу, в тому числі керівного.

Західноєвропейська модель фахового навчання з державного управління

У Західній Європі традиційно (майже до кінця минулого століття) фахова підготовка з державного управління переважно здійснювалася на засадах довгострокового і короткотермі-

нового підвищення кваліфікації, тобто без надання академічних ступенів. З цією метою, як правило, утворено головні загальнонаціональні заклади, часто підпорядковані главі уряду, або іншому вищому керівництву. Класичним прикладом такого підходу є Національна школа адміністрації в Парижі (заснована в 1945 р.) [17; 22] та п'ять утворених пізніше регіональних інститутів адміністрації в Бастії, Ліллі, Ліоні, Меці та Нанті. Ці заклади підпорядковані прем'єр-міністру Франції і здійснюють тривалу від одного до більш як двох років фахову підготовку державних службовців для роботи на високих центральних, регіональних і місцевих посадах. Євроконтинентальний феномен зазначеної школи полягає в тому, що вона готує універсальних спеціалістів із полівалентними знаннями й уміннями, які здатні виконувати свої професійні обов'язки в будь-якій сфері державної служби, зокрема адміністративній, контрольній, інспекційній, економічній, дипломатичній та інших, а 27-місячне навчання пропорційно поділяється на періоди теоретичної і практичної підготовки [17]. На рубежі століть у згаданій школі започатковано магістерську програму з державного управління [22].

Схожий статус має Вища школа державного управління Італії (з кампусами в Римі, Аціреалі, Болоньї, Казерті, Реджоді-Калабрії) [30], яка також підпорядкована прем'єр-міністру країни, або Національний інститут державного управління Іспанії, підпорядкований Міністерству державного управління [25]. Зорієнтована на ґрунтовне підвищення кваліфікації також Федеральна академія державного управління Міністерства внутрішніх справ Німеччини [9]. Цей підхід запозичено в ряді нових країн-членів Європейського Союзу - Польщі, Литві, Латвії, Естонії. Так, утворена в 1995 р. за зразком французької школи Національна школа державного управління Польщі підпорядкована прем'єр-міністру і провадить дворічне професійне навчання державних службовців для роботи на керівних посадах у державі [28]. До речі, у східній частині Європи подібні головні загальнонаціональні навчальні заклади (переважно ака-

демії) утворено при президентах країн, як найбільш повновладних посадових особах держав.

Водночас потужні процеси євроатлантичної та європейської інтеграції [13; 16] протягом останніх років зумовили швидке становлення і поширення в Європі подібно до Північної Америки вищої освіти з державного управління в повнорівневій (відповідно до Болонського процесу) структурній організації: бакалаврський, магістерський і докторський рівні, що доповнені короткотерміновим підвищенням кваліфікації. Лідерами в цих процесах стали університети Бельгії, Нідерландів, Швеції й інших країн. Серед них - Україна в особі Академії, яка з самого початку свого заснування в 1995 р. взяла курс на органічне поєднання, подібно до Національної школи державного управління Квебекського університету, повноструктурної вищої освіти (з її освітньо-кваліфікаційними рівнями та науковими ступенями) і доповнюючого короткотермінового підвищення кваліфікації в галузі державного управління [4; 8-10]. Як і в квебекській школі, в Академії не пропонується бакалаврський рівень підготовки, оскільки і один, і другий заклад зорієнтовані на навчання керівних державно-управлінських кадрів для роботи на вищих, а не нижчих посадах державної служби.

Знаменною подією в державно-управлінському житті Європи стало утворення в кінці 90-х років Європейської асоціації з державного управління та Європейської акредитаційної асоціації з державного управління (ЄААДУ) [21], членами якої нині є 27 вищих навчальних закладів з 14 європейських країн. Кількість членів швидко зростає. Найбільш популярною в Європі, як і в Північній Америці, виявляється підготовка магістрів державного управління [16]. Принципово, що у виробленні та підтриманні стандартів якості професійного навчання в галузі державного управління ЄААДУ тісно співпрацює з американською НАШДСУ, у якої багато в чому запозичила стандарти, критерії і процедури акредитації.

На сьогодні така європейська акредитація надана лише чотирьом провідним європейським вищим навчальним закладам, включаючи Академію, ще 11 закладів проходять акреди-

таційну процедуру [21]. Свідченням належного рівня освітньої діяльності Академії є також рішення про проведення на її базі в наступному році XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців.

***Якою має бути модель підготовки
державно-управлінських кадрів в Україні?***

Враховуючи тенденції, що діють у галузі державного управління в розвинених регіонах світу, в Україні, починаючи з 1995 р., логічно й послідовно вибудовується система професійного навчання державно-управлінських кадрів. До неї входять Академія з її Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів, чотирма регіональними інститутами державного управління, 23 регіональних центри перепідготовки та підвищення кваліфікації, 51 галузевий заклад, вісім вищих навчальних закладів Міністерства освіти і науки України. В цілому система удосконалюється в напрямі ефективного та результативного виконання завдань кадрового забезпечення суспільних перетворень, у ній поєднуються на принципах взаємодоповнювальності теоретична і практична, загальна та спеціальна, довгострокова і короткотермінова, з опануванням і без опанування освітньо-кваліфікаційних рівнів та наукових ступенів, підготовка [3-4; 8-10]. Ця навчальна система відкрита для її поповнення іншими закладами, які готують фахівців у галузі державного управління.

Освітні послуги, що надаються системою, в основному можуть задовольнити потреби державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у фаховому вдосконаленні. Для цього утворені й структурно розвиваються відповідно до потреб державно-управлінського виду діяльності [5; 11; 31] освітня і наукова галузі “Державне управління”. В межах освітньої галузі запроваджено три спеціальності (“Управління суспільним розвитком”, “Державне управління”, “Державна служба”) з 29 спеціалізаціями, у тому числі для керівного персоналу - “Аналіз державної політики”, “Кадрова та організаційно-контрольна діяльність”, “Інформаційна політика й інформаційні технології”, “Політика європейської інтеграції”, “Міжнародна та національна безпека”, “Регіональне управління та місцеве

самоврядування”, “Управління містом” й інші. В однойменній науковій галузі, що запроваджена також з 1997 р., чинні чотири спеціальності (“Теорія та історія державного управління”, “Механізми державного управління”, “Державна служба”, “Місцеве самоврядування”) [4]. Перелік спеціальностей надалі має бути збільшений, зокрема шляхом їх формування на основі спеціалізацій. Слід також розширювати спектр професійних програм і тематичних та постійно діючих семінарів підвищення кваліфікації, приміром для потреб євроінтеграції, стратегічного планування і таке інше [13]. Необхідно брати до уваги й те, що більшість низькокатегорійних посад спеціалістів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування можна й доцільно укомплектовувати на ринкових засадах фахівцями традиційних напрямів і спеціальностей вищої освіти - економічних, правових, соціальних, гуманітарних, інженерних й інших - з відповідними функціональними спеціалізаціями під час підготовки та наступним підвищенням кваліфікації.

Для підтримання стандартів якості навчання Академія є членом низки фахових організацій, зокрема Асоціації інститутів і шкіл державного управління Центральної та Східної Європи (NISPAcee), Міжнародного інституту адміністративних наук (IIAS), Європейської асоціації навчальних організацій для місцевих і регіональних влад (ENTO), Європейської акредитаційної асоціації з державного управління (ЕАРАА) [4]. Магістерська програма з державного управління Академії в цьому році отримала акредитацію на період до 2011 р. ЕАРАА, яка тісно взаємодіє із згаданою вище всесвітньо відомою американською Національною асоціацією шкіл державних справ і управління.

Поряд із цим останнім часом на офіційному сайті Голодержслужби України [6] виставляються пропозиції, які суперечать глобальним та регіональним тенденціям і по суті закликають до руху назад. Так, на сайті 2 червня 2004 р. у проєкті Концепції системи законодавства України про державну службу в підрозділі 8 другого розділу стосовно системи професійного навчання державних службовців стверджувалося, що “вона повинна забезпечувати державних службовців уміннями і на-

вичками” і що “реальна підготовка до державної служби не потребує академічних знань та глибокого знання теорії державного управління” [6]. Крім того, “негативною рисою чинної системи” визнано “те, що вона спрямована на надання можливості отримання вищого освітньо-кваліфікаційного рівня та наукових ступенів у галузі управління” [там само]. На цьому ж сайті 7 липня 2004 р. у підрозділі 9 п’ятого розділу згаданої Концепції значилося: “Законодавство про державну цивільну службу встановлює загальні засади організації системи професійного навчання державних цивільних службовців, відмінні від тих, що регулюються законодавством про освіту, і спрямовані на набуття державними цивільними службовцями практичних умінь і навичок, необхідних для виконання покладених на них завдань”. Однак зазначене не узгоджується з положеннями Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схваленої Указом Президента України від 5 березня 2004 р. [15], та Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. [14].

У зв’язку з цим варто нагадати, що відповідно до вітчизняного законодавства про освіту і міжнародних освітніх норм [1-2; 12] якраз домінування практичної підготовки характерне для нижчих освітніх рівнів (типовим прикладом слугують професійно-технічні училища). Освітянину з 30-річним стажем ситуація нагадує минулу дискусію щодо того, де - в університетах, педагогічних інститутах чи педагогічних училищах - краще готують педагогічні кадри. Дійсно, через добротні практичні уміння й навички випускник педучилища готовий був одразу увійти в клас початкової школи і проводити там заняття. Проте відомо й те, що саме завдяки фундаментально-науковій підготовці переважно з випускників університетів і кращих педінститутів, що наближалися до університетів, формувалися провідні освітяни, зокрема керівники освіти.

Якраз ініціативна, творча, аналітична, науково обґрунтована за характером робота на основі широкого кругозору керівника державного управління потребує його підготовки насам-

перед університетського типу (магістерської, кандидатської, докторської), доповненої систематичним підвищенням кваліфікації з практичним ухилом на базі фундаментальної фахової освіти. Для вищого керівного складу це можна здійснювати в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів Академії, який останніми законодавчими актами зорієнтований на навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування I-III категорій посад. Для цього немає необхідності утворювати так звану Школу вищого корпусу державної цивільної служби, яка працювала б “на замовлення центрального органу управління державною цивільною службою” [6]. Досвід утворення і функціонування магістратур у вищих навчальних закладах з підготовкою фахівців для роботи на посадах V-VII категорій на замовлення Голодержслужби відомий, як і досвід спрямування роботи цим органом регіональних центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для тих самих категорій посад [3]. Де гарантії, що новоутворена школа буде скерована більш успішно? Мабуть, доцільніше, ефективніше й результативніше використати вже сформований протягом десятиріччя і визнаний в Європі потенціал національної системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а не відкидати здобутки і починати з нуля з невідомими наслідками.

Таким чином, проведений аналіз дає підстави зробити наступні висновки.

1. У Північній Америці та Європі діють потужні тенденції виокремлення і розвитку державного управління як специфічного виду діяльності та відповідної галузі вищої освіти, що покликана забезпечувати фахівцями державно-управлінську справу. Ці тенденції необхідно враховувати при розробленні концепцій і моделей професійного навчання кадрів для державного управління, включаючи підготовку вищого керівного персоналу.

2. Як і в Північній Америці, в Європі ініціативу в підготовці державно-управлінських кадрів поступово перебирають вищі навчальні заклади університетського типу, до складу яких входять відповідальні за таку підготовку структури. Наявні в

Європі позауніверситетські окремі навчальні заклади, що забезпечують професійну підготовку вищих керівних державних службовців, як правило, підпорядковані вищому державному або урядовому керівництву. Самі агентства (управління, комісії) державної служби входять до складу міністерств державного управління (Іспанія, Італія), державної служби, реформи держави і децентралізації (Франція), внутрішніх справ (Німеччина, прибалтійські країни) тощо і не мають у своєму підпорядкуванні закладів з підготовки фахівців для своїх потреб. Переважно такі служби беруть участь у формуванні та реалізації державної кадрової політики, виступають генеральними роботодавцями для державних службовців, дбають про необхідні організаційно-правові умови їх роботи, розробляють типологію посад і посадових обов'язків, пропозиції для навчальних закладів щодо змісту фахової підготовки тощо, але не адмініструють таку підготовку.

3. Розв'язання проблеми професійного навчання корпусу вищих цивільних службовців убачається перспективним із використанням фахового й інституційного потенціалу Національної академії державного управління при Президентові України. Зокрема, з метою надання практично-тематичної підготовки можна використати Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів, скорегувавши і модернізувавши його за функціональною й організаційною структурами, змістом, формами і методами навчання. Необхідність у додатковому створенні "Школи вищого корпусу державної цивільної служби" в такому випадку відпадає. Також суперечить світовим тенденціям пропозиція щодо забезпечення центральним органом управління державною службою дотримання єдиних вимог та стандартів якості до професійного навчання цивільних службовців.

4. Головна стратегія в професійному удосконаленні вищих державних службовців полягає не тільки і не стільки в їх практичній підготовці, скільки в ґрунтовному забезпеченні високорівневої (магістерської, кандидатської, докторської) із значним вмістом науково-дослідної підготовки, широкого кругозору, оптимального поєднання теоретичного і практичного досвіду.

5. Слід зважувати і на тенденцію децентралізації у формуванні змісту фахової підготовки шляхом участі в цьому процесі не адміністраторів, а професійних експертів, самих навчальних закладів та їх об'єднань за зразком НАШДСУ та ЄААДУ.

Список використаної літератури

1. Журавський В.С., Згуровський М.З. Болонський процес: головні принципи входження в Європейський простір вищої освіти. - К.: ІВЦ "Вид-во Політехніка", 2003. - 200 с.

2. Закон України про вищу освіту. - <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2984%2D14&p=1>. - 2004.

3. Звіт про основні підсумки діяльності Головного управління державної служби України у 2003 році, пріоритетні напрями розвитку державної служби в 2004 році: Затверджено наказом Головдержслужби України від 18 берез. 2004 р. № 44. - К.: Головдержслужба, 2004.

4. Звіт про роботу в 2002-2003 навчальному році (1 вересня 2002 р. - 31 серпня 2003 р.) / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К.: Вид-во НАДУ, 2003. - 244 с.

5. Класифікація видів економічної діяльності. Державний класифікатор України. - К.: Держстандарт України, 1996. - 284 с.

6. Концепція системи законодавства України про державну службу. - <http://www.guds.gov.ua/SITE/UKR/ch00/docs/p0000/b8>. - 2004.

7. Кремень В.Г. Освіта і наука України: шляхи модернізації (Факти, роздуми, перспективи). - К.: Грамота, 2003. - 216 с.

8. Луговий В.І. Про деякі принципи підготовки керівного персоналу державної служби // Вісн. УАДУ. - К.: Вид-во УАДУ, 1996. - № 1. - С. 14-22.

9. Луговий В.І. Шляхи і засади вдосконалення підготовки керівного персоналу державної служби (аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду) // Підвищення кваліфікації державних службовців: Зб. наук. пр. / Кол. авт.; Кер. П.С.Назимко. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - С. 108-138.

10. Луговий В., Князєв В. Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень // Вісн. УАДУ. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - № 3-4.

11. Международная стандартная классификация всех видов экономической деятельности. Третий пересмотренный вариант / Стат. документы. Серия М, № 4, Rev. 3. - Нью-Йорк: ООН, 1996.

12. Международная стандартная классификация образования - 1997 / ЮНЕСКО. - www.uis.unesco.org/en/pub/pub.

13. Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки: Указ Президента України від 13 груд. 2003 р. № 1433. - К., 2003.

14. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. № 756. - К., 2004.

15. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278. - К., 2004.

16. *Таланова Ж.В.* Стандартизація фахової підготовки з державного управління в країнах Північної Америки і Європи: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К., 2004. - 20 с.

17. *Чмига В.О.* Система підготовки державних службовців у Франції: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.05 / Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. - К., 2002. - 20 с.

18. Canada School of Public Service// www.ccmd-ccg.gc.ca. - 2004.

19. Canadian Association of Programs of Public Administration. - <http://www.cappa.ca>.

20. Dalhousie University - School of Public Administration: About the school. - http://www.mgmt.dal.ca/spa/about/ublic_administration.html. - 2003.

21. EAPAA. - <http://www.capaa.org/capaa>

22. Ecole Nationale d'Administration, Republique Francaise. The master's degree in public administration (long cycle). - <http://www.ena.fr/enaprint.php?Id=014003007 &profil=>. - 2003.

23. ENAP - Ecole nationale d'administration publique - Universite de Quebec. - <http://www.enap.quebec.ca/enap-fra/programmes/desc-prog/prog-3762a.html>. - 2003.

24. Harvard University. John F. Kennedy School of Government. Degree Programs. - <http://www.ksg.harvard.edu/apply>. - 2003.

25. Instituto Nacional de Administracion Publica. - <http://www.inap.map.es>. - 2004.

26. IPAC. The Institute of Public Administration of Canada. - Toronto, Ontario. - <http://www.ipaciapc.ca>

27. John F. Kennedy School of Government. Applications for Admission and Financial Aid, 2000-2001. Harvard University. - USA: Harvard University. - <http://www.ksg.harvard.edu>.

28. Krajowa Szkola Administracji Publicznej. Report. 2001 - 2003. - Warsaw, 2003. - 40 с.

29. National Association of Schools of Public Affairs and Administration. - Washington, DC. - <http://www.naspaa.org>.

30. Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. - http://www.ssipa.it/pagina.php?id_pagina=122. - 2004.

31. Statistical classification of economic activities in the European Community // NACE Rev.1. - Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1966.

32. Syracuse University. Maxwell School of Syracuse University: Public Administration. - <http://www.maxwell.syr.edu/pa/mpaprogram.htm>. - 2003.

Професійна підготовка державно-управлінських кадрів у контексті сучасних тенденцій*

Питання організації професійного навчання державно-управлінських кадрів не втрачають актуальності й дискутуються, засвідчуючи різноманітність поглядів на проблему і пропозицій щодо її розв'язання [13; 18]. Це зобов'язує вкотре аналізувати провідні тенденції, основні принципи і головні засади фахової підготовки кадрів для державного управління. Недостатньо глибоке занурення в проблему приводить до хибних висновків і

* Вісник НАДУ. - 2004. - № 3.

практичних рекомендацій стосовно побудови й удосконалення системи професійного навчання персоналу для державно-управлінських справ. Дане дослідження має на меті мінімізувати брак науково обґрунтованих уявлень про таку професійну підготовку й серйозних аргументів у полеміці щодо того, якою ж вона є за об'єктивною суттю і має створюватися в Україні за національною формою.

Щоб бути конкретним у виявленні ступеня непорозуміння (і мимовільної дискредитації національних здобутків) при простому постулятивному (недоказовому) підході до визначення характеристик професійної підготовки і водночас конструктивним в обговоренні проблеми, доцільно проаналізувати окремі положення достойного дослідницької уваги документа - проекту Концепції законодавства України про державну службу [13], що у липні-вересні цього року був розміщений для дебатів на офіційному сайті Головерслужби України, вносився до Кабінету Міністрів України та подавався на розгляд Координаційної ради з питань державної служби при Президентові України.

Так, у підрозділі 9 "Система професійного навчання державних службовців" VI розділу зазначеної Концепції стверджувалося: "Законодавство про державну службу встановлює загальні засади організації системи професійного навчання державних службовців, відмінні від тих, що регулюються законодавством про освіту, і спрямовані на набуття державними службовцями практичних умінь і навичок, необхідних для виконання покладених на них завдань" [13]. При осмисленні цього положення насамперед важливо з'ясувати, чого саме принципового не містять вітчизняні [6-8] і міжнародні [5] нормативно-правові документи з питань освіти в частині фахової підготовки, що потребує додаткового законодавчого врегулювання. Крім того, логічно відповісти на запитання: "Чи достатньо "практичних умінь і навичок" для виконання покладених на державних службовців завдань?"

Якщо звернутися до Міжнародної стандартної класифікації освіти останньої версії 1997 р. (далі - МСКО-97), то із семи (0-6) освітніх рівнів саме 4 рівень (післясередня невища осві-

та) та 5 і 6 рівні (вища освіта) у сукупності забезпечують фахову підготовку [22]. Слід зауважити, що 4 рівень відповідає вітчизняній професійно-технічній освіті, а рівні 5 і 6 - вищій, післядипломній освіті, аспірантурі та докторантурі. Аналіз показує, що МСКО-97, національні закони "Про освіту", "Про професійно-технічну освіту", "Про вищу освіту" [6-8;22] в основному повно окреслюють організацію фахової освіти будь-якого спрямування.

Щодо "виконання покладених ... завдань" (функцій), то його якість, ефективність та результативність залежать від фахової компетентності, яка, у свою чергу, не безвідносна до характеру завдань. Останні, як відомо, можуть бути простими і складними, загальними (стандартними) і спеціальними (унікальними), традиційними й інноваційними, глобальними і локальними, тактичними і стратегічними тощо. Уже звідси зрозуміло, що залежно від покладених завдань фахівця має бути підготовленим або для виконання сталих добре відомих функцій (забезпечення стабільного функціонування), або для реалізації нових ролей (забезпечення розвитку), чи здійснення й одного, й другого (і простого функціонування, і творчого розвитку). Отже, одна справа озброювати фахівця стандартними технологіями вирішення типових завдань, інша - готувати творчо-активного професіонала, здатного розв'язувати складні, новоявлені, як прогнозовані, так і непередбачувані проблеми [27]. Зрозуміло, що в умовах багатовимірного швидкозмінюваного соціально-культурного середовища в державному управлінні наявним є увесь спектр різноманітних завдань, проблем, викликів, які слід розглядати й вирішувати.

Саме це зафіксовано в Класифікаторі професій (Державно-му класифікаторі України ДК 003 - 95), який відповідає Міжнародній стандартній класифікації професій (занять) 1988 р. (ISCO-88) "в частині концептуальних положень, структурної побудови та головних характеристик професійних угруповань" [11; 49] і згідно з яким професії за рівнем освіти поділяють на розділи (перший рівень класифікації). Так, найвищим за кваліфікаційними вимогами з дев'яти розділів є перший розділ "За-

конодавці, вищі державні службовці, керівники”, який “охоплює широке коло професій, пов’язаних із здійсненням різноманітних функцій управління та керівництва, які в цілому суттєво відрізняються за своєю складністю і відповідальністю”. До наступного другого розділу “Професіонали” належать професії, які вимагають від працівника кваліфікації відповідно до диплому про вищу освіту рівня спеціаліста, магістра; диплома про науковий ступінь; аттестату про вчене звання. Далі, до третього розділу “Фахівці” належать професії, яким відповідає кваліфікація за дипломом молодшого спеціаліста, бакалавра та в певних випадках спеціаліста. Четвертий розділ “Технічні службовці” охоплює професії, що вимагають повної загальної середньої і професійно-технічної освіти чи повної загальної середньої освіти та професійної підготовки на виробництві” і так далі до розділу “Найпростіші професії” [11].

Відповідь на запитання, чи може надання лише “практичних умінь і навичок” гарантувати успішне виконання складних, інноваційних, масштабних завдань, у контексті вищезазначеного здається очевидною. Оскільки такого роду завдання потребують нестандартних, творчих рішень, остільки пріоритетним стає теоретико-методологічне, фахово-фундаментальне широкопрофільне озброєння державного управлінця, піднесення його спроможності осмислювати, досліджувати, аналізувати, узагальнювати проблемні питання, бачити перспективу, проектувати новаторські рішення в швидкоплинному світі [14]. Набуті сьогодні “практичні уміння і навички”, орієнтовані на стандартні ситуації й технології, репродуктивну (не продуктивну) діяльність, можуть завтра взагалі стати непотрібними.

У зв’язку з цим важливими є цілі й принципи Болонського процесу, в якому перебувають 40 з 48 країн Європи і до якого наполегливо прагне приєднатися Україна, щодо утворення єдиного континентального простору вищої освіти, який утворює умови для підготовки фахівців європейського гатунку [1-5; 15; 16; 24; 26; 28; 31-33; 35; 38]. Ставиться завдання піднести конкурентоздатність європейської вищої освіти та “наздогнати заоксанських партнерів” на основі запровадження освітніх норм

і стандартів. Аналіз відповідних документів, схвалених на рівні міністрів освіти країн, дає змогу встановити, що європейський визнаний фахівець має як “осмислити й засвоїти інформацію”, так й “оволодіти способами її практичного застосування” [28]. Тобто європейський підхід гармонізує теоретичну і практичну підготовку.

Далі, відповідно до європейської узгодженої позиції фахівця в умовах демократичних і ринкових відносин має готуватися не для конкретного робочого місця, а бути компетентним у певній сфері діяльності з перспективою збереження й підтримання цієї компетентності протягом трудової діяльності. Тобто повинна забезпечуватися так би мовити просторова широко-профільність і часовотривала актуальність професійного навчання. Це означає, що при формуванні змісту професійної підготовки на першому плані мають бути питання “обсягу та складності завдань певної предметної області”, а не конкретні “обов’язки”, що повинні виконуватися, оскільки надмірне захоплення ними зменшує гнучкість навчальної програми і обмежує мобільність фахівця на ринку праці [28].

Болонський процес наголошує на піднесенні “визначальної ролі університетів”, важливості “досліджень як складової вищої освіти”, “міждисциплінарності в підвищенні якості вищої освіти”, її ступневості, а також на тому, що “університети повинні бути уповноважені приймати рішення щодо своєї внутрішньої організації та управління”, тобто підкреслює “автономію університетів” [там само].

Останнє перебуває в дисонансі з іншими положеннями згаданого проєкту Концепції законодавства в частині управління фаховою підготовкою, оскільки в проєкті стверджувалося: “Дотримання єдиних вимог до професійного навчання державних службовців та стандартів його якості забезпечує центральний орган управління державною службою” і “Спрямування і координацію роботи системи професійного навчання державних службовців здійснює центральний орган виконавчої влади з питань державної служби, до повноважень якого належить: контроль за визначенням потреб у професійному навчанні дер-

жавних службовців відповідними органами державної влади на основі результатів оцінки їх діяльності; формування, розміщення та контроль за виконанням єдиного державного замовлення на послуги з професійного навчання державних службовців; визначення змісту навчальних програм на основі реальних потреб у професійному навчанні; відбір, підготовка та наймання мобільного викладацького складу для всієї системи професійного навчання; адміністрування процесу професійного навчання; міжнародна співпраця та розповсюдження інформації про найкращі практики і технології, що застосовуються в державному управлінні” [13].

На вищенаведенні наміри слід зауважити наступне. По-перше, вони не узгоджуються з положеннями таких законодавчих документів, як Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 р. [36], та Програма розвитку державної служби на 2005 - 2010 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. [34], про них також не йдеться в Меморандумі про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та адміністративної реформи [23]. По-друге, у розвинутих країнах неможливо навести належні приклади адміністрування агентством державної служби загальнонаціональної професійної підготовки кадрів [17-19; 37; 39; 40; 44-47; 51; 52; 54]. Натомість у кращій світовій практиці маємо партнерську взаємодію органів управління державною службою і навчальних закладів у питаннях фахового навчання персоналу. А стандарти якості, формування та реалізації навчальних програм все більше забезпечуються відповідними фаховими об'єднаннями, які функціонують у рамках національних (як правило, державно-громадських) ліцензійно-акредитаційних систем гарантій якісної підготовки кадрів будь-якого (включаючи державно-управлінське) спрямування [37; 41; 43; 50; 53].

Стосовно визначення “потреб у професійному навчанні... на основі результатів оцінки” діяльності службовців [13], то

тут скоріше слід керуватися співвідношенням освітньо-кваліфікаційного складу наявних кадрів з професійно-кваліфікаційними вимогами за посадами, аналіз і систематизацію яких слід здійснити. Про це цілком справедливо зазначено в роботі [38].

Пріоритетність університетського типу фахової підготовки державно-управлінських кадрів стає більш зрозумілою, якщо врахувати, що державне управління є загальновизнаним видом діяльності, а не прикладним аспектом іншого її виду [29; 30]. Дійсно, відповідно до Міжнародної стандартної галузевої класифікації всіх видів економічної діяльності (яка розроблена і запроваджена ще в 1948 р.) у третьому переглянутому варіанті (ISIC, Rev.3), затвердженому Статистичною комісією ООН у 1989 р. (оновлена редакція класифікації - ISIC Rev.3.1. діє з 1 січня 2003 р.) [21; 30; 48], Статистичної класифікації економічної діяльності в Європейському Співтоваристві (NACE), складеної в ЄС у 1990 р. і остаточно затвердженої в 1993 р. [56], вітчизняної Класифікації видів економічної діяльності (КВЕД), прийнятої Держстандартом України в 1996 р. і запровадженої з 1997 р. [12], “Державне управління і оборона. Обов’язкове соціальне страхування” або “Державне управління” є окремим видом поміж 17 інших видів діяльності, кожен з яких потребує кадрового забезпечення. ООН “рекомендує державам-членам якомога скоріше прийняти” останній варіант класифікації “із змінами, котрі можуть виявитися необхідними для задоволення національних потреб, але не зачіпляють основ класифікації” [48]. Європейська класифікація спирається на документ ООН, враховує зміни, що відбулися за останню чверть століття, і має законодавчу силу для країн-членів ЄС. Разом з тим її запровадили багато інших країн, зокрема Центральної і Східної Європи. Подібну Стандартну галузеву класифікацію економічної діяльності із 17 видів запроваджено в Об’єднаному Королівстві в 1992 р. [55]. У США Стандартною галузевою класифікацією (SIC), прийнятою в 1987 р., “Державне управління” визначено одним з 11 видів діяльності [48].

Для організації професійного навчання зазначене має фундаментальне значення. Адже фахова підготовка в будь-яких

випадках здійснюється на засадах або вищої, або післясередньої невищої освіти, і безпосередньо зорієнтована на специфічні потреби того чи іншого виду практичної діяльності. Беззаперечно першість тут належить вищій школі, типовим основним представником якої є університетські заклади [22]. Отже, саме з цього слід виходити, беручись за справу обґрунтування, проєктування та впровадження системи професійної підготовки кадрів для державного управління. Практична потреба кадрового і дослідницького супроводження державно-управлінської діяльності зумовлює появу рано чи пізно відповідних освітньої та наукової галузей. Що власне і спостерігається в глобальному, регіональному та національному масштабах.

Якщо розглядати Північну Америку, то виокремлення і становлення освітньої галузі з державного управління розпочалося в першій половині минулого століття [37]. Так, у США Сіракузький університет (Нью-Йорк) ще в 1924 р. уперше започаткував підготовку фахівців з державного управління [57], а в Канаді Делхаузкий університет це здійснив у 1936 р. [42]. Услід за утворенням у США в 1939 р. Національної асоціації з державного управління (NAPA) в 1969 р. оформилася Національна асоціація шкіл державних справ і управління (NASPAA), яка виробляє, імплементує та контролює стандарти якості підготовки фахівців з державного управління й охоплює понад 250 навчальних закладів [37; 53]. У Канаді подібні процеси професіоналізації державно-управлінської справи привели до утворення в 1947 р. Канадського інституту державного управління (ІРАС) - неурядової фахової організації [50], а в 1987 р. - Канадської асоціації програм з державного управління (CAPPA), яка є іноземним асоційованим членом NASPAA [41].

В Європі зазначені тенденції актуалізувалися наприкінці 90-х років минулого століття й проявилися в утворенні Європейської асоціації з державного управління (ЕАРА) і Європейської акредитаційної асоціації з державного управління (ЕАРАА), членами якої є 27 провідних навчальних закладів з 14 країн Європи [43]. Роль європейських позауніверситетських шкіл поступово зменшується, частина з них реформується в напрямі

набуття університетського статусу. Скажімо, всесвітньо відомою Національна школа адміністрації Франції (ЕНА), що утворена в 1945 р., у руслі сучасних процесів, зберігаючи прикладну спрямованість, у 1999 р. запровадила магістерську програму з державного управління для іноземних громадян, є членом ЕАРАА, прагне отримати акредитацію цієї організації [43; 44], вивчає зарубіжний досвід з даного питання, зокрема, Національної академії державного управління при Президентові України, формує постійний склад викладачів і розвиває наукові дослідження [25].

Євроінтеграційні процеси в галузі державного управління представляють особливий науковий і практичний інтерес, оскільки традиційно Європа не є однорідно-унітарною, а скоріше нагадує мозаїку із майже півсотні країн, кожна зі своїми національними особливостями. Навіть у межах Європейського Союзу, приміром, Об'єднане Королівство в багатьох питаннях не погоджується на запровадження прийнятих більшістю норм та правил (скажімо, єдиної євро- або візової зони тощо). Як результат, жодна країна і навіть їх невелика група не можуть адекватно та валідно представити всю Європу. Іншими словами, беручи за приклад окремо, скажімо, Нідерланди, або Німеччину, або Францію, важко отримати цілісне уявлення про загальноконтинентальні стани і процеси. Отже, у дослідженнях слід шукати організаційні структури, які більш ізоморфно віддзеркалюють європейські трансформації. Стосовно фахової освіти з державного управління таким репрезентативним утворенням є згадана вище ЕАРАА так само, як щодо будь-якої вищої освіти - Болонський процес як інтегративна побудова єдиного європейського простору вищої школи. Зазначені події й явища виявилися настільки інноваційними і революційними, так швидко розгорнулися в останні п'ять років, що дехто з дослідників і практиків, орієнтуючись на пройдешний досвід початку 90-х років, взагалі їх не помітив, тим більше не встиг усвідомити їх значущість і незворотність.

У руслі провідних північноамериканських та західноєвропейських тенденцій відбувалася професіоналізація державно-

го управління в Україні. З 1997 р. в Україні запроваджено “Державне управління” і як вид діяльності, і як галузі освіти та науки [10;20]. В освітній і науковій галузях введено освітньо-кваліфікаційний рівень магістра, підвищення кваліфікації та наукові ступені кандидата і доктора наук з державного управління. Піонером розробки та практичного впровадження галузей освіти і науки “Державне управління” стала Національна академія державного управління при Президентові України (далі - Академія) [10]. Сьогодні в Академії й інших вищих навчальних закладах міністерств освіти і науки та аграрної політики реалізовано три спеціальності (“Державна служба”, “Державне управління”, “Управління суспільним розвитком”) і 29 спеціалізацій в освітній галузі [9; 10] та чотири спеціальності (“Теорія та історія державного управління”, “Механізми державного управління”, “Державна служба”, “Місцеве самоврядування”) у науковій галузі з державного управління [10].

Інтегрованість Академії у світовий і європейський контекст розвитку проявилася в тому, що в 2004 р., пройшовши більш як дворічну акредитаційну процедуру, основна магістерська програма підготовки державно-управлінських кадрів за денною формою, отримала акредитацію Європейської акредитаційної асоціації з державного управління на період до 2011 р. [43]. Про визнання закладу свідчить і рішення світової фахової спільноти щодо проведення в Академії 15-17 червня 2005 р. XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців.

Таким чином, можна зробити наступні висновки.

1. Відповідно до міжнародних стандартів будь-яке фахове навчання з наданням кваліфікації здійснюється на 4-6 рівнях освіти, з яких 4 рівень є післясередньою невищою (професійно-технічною) освітою і 5-6 рівні - власне вищою (університетською) освітою, що характеризується значним дослідницьким компонентом. Рівень фахової підготовки підвищується із зростанням освітнього рівня, на якому вона надається.

2. Аналіз експансії освіти на ринок праці засвідчує зростання ролі університетського типу фахової підготовки. Стосовно

державного управління це проявляється в поширенні північно-американської університетської моделі професійного навчання державно-управлінських кадрів на європейський континент, в якому значення неуніверситетських навчальних закладів зменшується, натомість розширюється участь університетів у підготовці державно-управлінського персоналу. З урахуванням Болонського процесу необхідно визнати, що альтернативи університетській ступеневій фаховій освіті в галузі державного управління, як і в інших освітніх галузях, у ближній і дальній перспективі немає.

3. Центральні органи управління державною службою не адмініструють професійне навчання персоналу і не компетентні це робити. Провідна тенденція в забезпеченні стандартів якості підготовки полягає в створенні загальнонаціональних і регіональних систем контролю якості, у розвитку відповідних фахових асоціацій та у зміцненні взаємодії провайдерів та споживачів професійної освіти.

4. Домінуючими у світі фаховими об'єднаннями з питань підготовки державно-управлінських кадрів сьогодні є Національна асоціація шкіл державних справ і управління США, яка охоплює понад 250 закладів й іноземним асоційованим членом якої є Канадська асоціація програм з державного управління, та Європейська акредитаційна асоціація з державного управління, до складу якої входять 27 вищих навчальних заклади з 14 країн Європи і яка тісно співпрацює із зазначеною американською асоціацією та сформувалася під її впливом.

5. Підготовка вищого і нижчого державно-управлінського персоналу, керівників і спеціалістів на державній службі докорінно різниться за підходами, змістом, формами, що визначається ступенем складності, масштабності, мінливості, неординарності службових завдань, рівнем відповідальності та звітності. Професійне навчання вищих керівних кадрів має бути насамперед зорієнтоване на озброєння персоналу необхідними теоретико-методологічними, дослідницькими, аналітичними, синтетичними, міждисциплінарними компетенціями і широким практичним досвідом для активної, ініціативної, творчої, сис-

тємної діяльності із розв'язання неелементарних, нестипових, нетрадиційних, критичних проблем у сфері державного управління.

* * *

Коли дана стаття була підготовлена до друку, у жовтні 2004 р. цитований проєкт Концепції законодавства України про державну службу на сайті Головдержслужби певною мірою змінився [13]. У ньому частково врахована аргументація, що зокрема викладена в публікації [18]. Однак це не зменшує актуальності цієї статті, оскільки, по-перше, окремі цитовані положення зазначеного проєкту використовуються в інших документах, а, по-друге, дискусія за окресленою тематикою не завершена і принцип "не погіршення становища" у процесі реформаторських дій не втрачає свого значення.

Список використаних джерел

1. Болонський процес: перспективи і розвиток у контексті інтеграції України в європейський простір вищої освіти: Моногр. / За ред. В.М.Бєбика. - К.: МАУП, 2004. - 200 с.

2. Болюбаш Я. Чинники оптимізації освіти / Записала О.Никанорова // Уряд. кур'єр. - 2004. - № 196. - 15 жовт.

3. Василь Кремень: Як готуватимемо ... духовних батьків людства / Розвиток педагогічної освіти України та її інтеграція в європейський освітній простір: Доповідь Міністра освіти і науки В.Г.Кременя на Всеукраїнській нараді ректорів педагогічних і класичних університетів з питань розвитку педагогічної освіти України та її інтеграції в європейський освітній простір у м. Харкові 29 вересня 2004 р. // Освіта: Всеукр. гром.-політ. тижн. - 2004. - № 43. - 6 - 13 жовт.

4. Віталій Журавський: "Ми прагнемо ввійти в єдиний європейський простір" // Уряд. кур'єр. - 2004. - № 154. - 17 серп.

5. Журавський В.С., Згуровський М.З. Болонський процес: головні принципи входження в Європейський простір вищої освіти. - К.: ІВЦ "Вид-во "Політехніка", 2003. - 200 с.

6. Закон України про вищу освіту. - <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2984%2D14&p=1>.

7. Закон України про освіту. - <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1060%2D12&p=1>.

8. Закон України про професійно-технічну освіту. - <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

9. Звіт про основні підсумки діяльності Головного управління державної служби України у 2003 році, пріоритетні напрями розвитку державної служби в 2004 році: Затв. наказом Головдержслужби України від 18 берез. 2004 р. № 44. - К.: Головдержслужба, 2004.

10. Звіт про роботу в 2002-2003 навчальному році (1 вересня 2002 р. - 31 серпня 2003 р.) / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К.: Вид-во НАДУ, 2003. - 244 с.

11. Класифікатор професій: Державний класифікатор України ДК 003 - 95 / Держстандарт України. - К.: Вид-во "Соцінформ", 2001. - 584 с.

12. Класифікація видів економічної діяльності. Державний класифікатор України. - К.: Держстандарт України, 1996. - 284 с.

13. Концепція системи законодавства України про державну службу. - <http://www.guds.gov.ua/SITE/UKR/ch00/docs/p0000/b8>. - 2004.

14. *Кремень В.Г.* Освіта і наука України: шляхи модернізації (Факти, роздуми, перспективи). - К.: Грамота, 2003. - 216 с.

15. *Кремень В.Г.* Про підсумки розвитку освіти у 2003-2004 навчальному році та завдання на 2004-2005 навчальний рік щодо забезпечення рівного доступу до здобуття якісної освіти: Доповідь на засіданні підсумкової колегії Міністерства освіти і науки України 19 серпня 2004 р. // Освіта: Всеукр. гром.-політ. тижн. - 2004. - № 38. - 25 серп. - 1 верес.

16. *Кремень В.* Про початок нового 2004/05 навчального року у вищих навчальних закладах / Міністерство освіти і науки України // Освіта України. - 2004. - № 66 - 67. - 31 серп.

17. *Луговий В.І.* Про деякі принципи підготовки керівного персоналу державної служби // Вісн. УАДУ. - 1996. - № 1. - С. 14-22.

18. *Луговий В.І.* Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-

методологічний підхід) // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К.: Вид-во УАДУ, 2004. - № 2. - С. 5-13.

19. *Луговий В.І.* Шляхи і засади вдосконалення підготовки керівного персоналу державної служби (аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду) // Підвищення кваліфікації державних службовців: 36. наук. пр. / Кол. авт.; Кер. П.С.Назимко. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - С. 108-138.

20. *Луговий В., Князєв В.* Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 3-4.

21. Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности. Третий пересмотренный вариант / Стат. документы. Серия М, № 4, Rev.3. - Нью-Йорк: ООН, 1990.

22. Международная стандартная классификация образования - 1997 / ЮНЕСКО. - www.uis.unesco.org/en/pub/pub.

23. Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та адміністративної реформи // Вісн. держ. служби України. - 2004. - № 2. - С. 54 - 65.

24. *Михайло Степко*: "Ми маємо йти в Європу вже знайомими" / Розмова з кореспондентом О.Коваленко // Освіта України. - 2004. - № 36. - 11 трав.

25. Национальная школа администрации (ENA): Годовой отчет за 2003 год. - www.sna.fr

26. Основні засади розвитку вищої освіти України в контексті Болонського процесу (документи і матеріали 2003 - 2004 рр.) / За ред. В.Г.Кременя. Автор. коллект.: М.Ф.Степко, Я.Я.Болюбаш, В.Д.Шинкарук, В.В.Грубішко, І.І.Бабін. - Тернопіль: Вид-во ТДПУ ім. В.Гнатюка, 2004. - 147 с.

27. *Романов В.Л.* Проблемы административного реформирования (социосинергетический поиск). - М.: Изд-во РАГС, 2004. - 72 с.

28. *Степко М.Ф., Болюбаш Я.Я., Левківський К.М., Сухарніков Ю.В.* Модернізація вищої освіти України і Болонсь-

кий процес // Освіта: Всесукр. гром.-політ. тижн. - 2004. - № 38. - 25 серп. - 1 верес.

29. *Парфенцева Н.* Міжнародні статистичні класифікації в Україні: Впровадження й використання. - К.: Основи, 2000. - 351 с.

30. *Парфенцева Н.* Міжнародні статистичні класифікації діяльності та продукції: стан та перспективи розвитку // Наук. вісн. Держ. академії статистики, обліку та аудиту, 2004. - Вип. 2.

31. Підвищення ефективності вищої освіти і науки як дієвого чинника розвитку та інтеграції в європейське співтовариство: Рішення колегії Мін-ва освіти і науки України від 27 лют. 2004 р. № 3/1-4 // Інформ. зб. Мін-ва освіти і науки України. - 2004. - № 7. - Квіт.

32. Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004 - 2007 роки: Указ Президента України від 13 грудня 2003 р. № 1433.

33. Про затвердження Державної програми розвитку вищої освіти на 2005 - 2007 роки: Постанова Каб. Мін. України від 8 верес. 2004 р. № 1183.

34. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 - 2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. № 756.

35. Про заходи щодо вдосконалення системи вищої освіти України: Указ Президента України від 17 лют. 2004 р. № 199.

36. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278.

37. *Таланова Ж.В.* Стандартизація фахової підготовки з державного управління в країнах Північної Америки і Європи: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 / НАДУ. - К., 2004. - 20 с.

38. *Філіпповський В.* Проблеми наближення професійного навчання державних службовців до стандартів Європейського Союзу // Вісн. держ. служби України. - 2004. - № 2. - С. 56-60.

39. *Чмига В.О.* Система підготовки державних службовців у Франції: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.05 / УАДУ. - К., 2002. - 20 с.

40. Canada School of Public Service // www.ccmd-ccg.gc.ca. - 2004.
41. Canadian Association of Programs of Public Administration. - <http://www.cappa.ca>.
42. Dalhousie University - School of Public Administration: About the school. - http://www.mgmt.dal.ca/spa/about/public_administration.html. - 2003.
43. EAPAA. - <http://www.capaa.org/capaa>
44. Ecole Nationale d'Administration, Republique Francaise. The master's degree in public administration (long cycle). - <http://www.cna.fr/cnaprint.php?Id=014003007&profil=>. - 2003.
45. ENAP - Ecole nationale d'administration publique - Universite de Quebec. - <http://www.enap.quebec.ca/cnap-fra/programmes/desc-prog/prog-3762a.html>. - 2003.
46. Harvard University. John F. Kennedy School of Government. Degree Programs. - <http://www.ksg.harvard.edu/apply>. - 2003.
47. Instituto Nacional de Administracion Publica. - <http://www.inap.map.es>. - 2004.
48. International Concordance between the Industrial Classifications of the United Nations (ISIC Rev.3) and Canada (1980 SIC), the European Union (NACE Rev.1), the United States (1987 SIC). - Canada.
49. International Standard Classification of Occupations. ISCO - 88. - <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/class/isco.htm>. - 2004.
50. IPAC. The Institute of Public Administration of Canada. - Toronto, Ontario. - <http://www.ipaciapc.ca>
51. John F. Kennedy School of Government. Applications for Admission and Financial Aid, 2000-2001. Harvard University. - USA: Harvard University. - <http://www.ksg.harvard.edu>.
52. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Report. 2001 - 2003. - Warsaw, 2003. - 40 c.
53. National Association of Schools of Public Affairs and Administration. - Washington, DC. - <http://www.naspaa.org>.
54. Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. - http://www.sspa.it/pagina.php?id_pagina=122. - 2004.

55. Standard Industrial Classification of Economic Activities, 1992 / Central Statistical Office. - London: HMSO.

56. Statistical classification of economic activities in the European Community // NACE Rev.1. - Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996.

57. Syracuse University. Maxwell School of Syracuse University: Public Administration. - <http://www.maxwell.syr.edu/pa/mpaprogram.htm>. - 2003.

Виступ на засіданні Координаційної ради з питань державної служби при Президентів України 21 жовтня 2004 р.*

Шановні колеги!

Обговорення Координаційною радою Концепції законодавства України про державну службу є необхідним кроком у реалізації Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки, Меморандуму про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та адміністративної реформи.

Концепція значно поліпшена порівняно з попереднім варіантом, що розсилався. Водночас дозвольте висловити кілька загальних і конкретних зауважень з метою удосконалення Концепції, які є результатом обговорення документа фахівцями Академії.

Спочатку зауваження загального плану.

По-перше, Концепція певною мірою залишається сумішшю двох документів: “Про реформування системи державної служби в Україні” та “Про законодавче забезпечення реформування державної служби в Україні”. При цьому останній займає незначне за обсягом місце, що суперечить назві та очікува-

* Друкється вперше.

ному змісту Концепції. Як наслідок, документ місцями дублює вищезазначені Концепцію адаптації і Програму розвитку. Натомість власне система законодавства прописана недостатньо.

По-друге, Концепції бракує системності й наступності. Щодо системності, то документ не забезпечує обґрунтування концептуальних положень у напрямі від загального до специфічного. Тобто чітко не встановлює місце державної служби в системі державного управління. Інакше, Концепція не спирається на концепцію державного управління і тому не відповідає на питання співвідношення державної служби та державного управління. Останнє, як відомо, є масштабним видом діяльності, в якому задіяно близько одного мільйона працівників і на потреби якого в 2003 р. з Державного бюджету України витрачено понад 10 млрд грн. Для порівняння - на державній службі перебуває лише чверть зазначеної кількості працівників. Який статус інших трьох чвертей службовців, чітко не прописано. Концепція не визначає, хто і як в Україні буде займатися, наприклад, службою в органах місцевого самоврядування, на якій перебуває 85 тис. посадових осіб. Водночас місцеве самоврядування за міжнародними, європейськими і вітчизняними класифікаторами включається до державного управління.

Стосовно наступності, то Концепція недостатньо враховує національні здобутки. Хоча Концепція задумана як реформаторський документ, вона має бути скоріше еволюційною, ніж революційною, і не погіршувати досягнутого рівня розвитку державної служби. Це означає, що мають братися до уваги законодавчі й нормативно-правові вітчизняні та міжнародні акти (як у державному управлінні, так і в інших сферах), що перевірені практикою, а також, що важливо, провідні тенденції суспільного розвитку. Річ у тім, що посиляючись на стандарти Євросоюзу, насправді апелюємо до практики окремих країн, яка в європейському регіоні дуже строката, різниться від країни до країни, і не завжди застосовна на українському терені. Скажімо, сам масштаб країни (велика чи мала) або історичні умови, за яких вона виникала, можуть накладати обмеження на доцільну організацію сучасної державної служби.

По-третє, необхідно продовжити роботу із системного узагальнення кращої практики та обов'язкового виявлення провідних тенденцій перш ніж посылатися на стандарти, яких у багатьох випадках поки що не існує. Останнім часом сформована система конкретних загальноєвропейських стандартів підготовки фахівців з державного управління і лише окреслена в загальних рисах - з питань побудови державної служби. Академія готова взяти участь у відповідній дослідницькій роботі.

Більш конкретні зауваження стосуються розділу "Система професійного навчання державних службовців", який потребує серйозного доопрацювання.

У розділі треба зазначити, що професійне навчання має організовуватися з обов'язковим урахуванням основоположних державних стандартів України, що прийняті відповідно до міжнародних та європейських стандартних класифікацій, а саме: Класифікації видів економічної діяльності, за якою державне управління визнано окремим видом діяльності, та Державного класифікатора професій, згідно з яким первісний поділ професій відбувається за рівнем необхідної освіти.

Крім того, не можна погодитися з окремими положеннями цього розділу.

Це стосується зокрема положення: "Проведення єдиної державної політики щодо вимог до професійного навчання ... забезпечує центральний орган виконавчої влади з питань державної служби". Доцільно записати, що цей орган "бере участь у виробленні й реалізації" зазначеної політики. Адже функції визначення, скажімо, напрямів, змісту професійного навчання також покладені і на Національну академію державного управління при Президентові України, і на Міністерство освіти і науки України, і на Державну акредитаційну комісію України з її експертною радою з державного управління (відповідно до Закону про вищу освіту), і на ВАК України з її експертною радою в галузі державного управління.

До того ж у розвинених країнах неможливо навести належні приклади адміністрування агентством державної служби загальнонаціональної професійної підготовки кадрів. На-

томість у кращій світовій практиці маємо партнерську взаємодію органів управління державною службою і навчальних закладів у питаннях фахового навчання персоналу. А стандарти якості, формування та реалізації навчальних програм усе більше забезпечуються відповідними фаховими об'єднаннями, які функціонують у рамках національних (як правило, державно-громадських) ліцензійно-акредитаційних систем гарантій якісної підготовки кадрів будь-якого (включаючи державно-управлінське) спрямування. Останнє відповідає і принципам Болонського процесу, до якого Україна наполегливо прагне приєднатися відповідно до Указу Президента України "Про заходи щодо вдосконалення системи вищої освіти України" від 17 лютого 2004 р. № 199 та Державної програми розвитку вищої освіти на 2005 -2007 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2004 р. № 1183.

Не можна погодитися з тим, що центральний орган монополізує "контроль за визначенням потреб у професійному навчанні ... на основі оцінки" діяльності службовців. Приміром, ця функція покладена і на Академію відповідно до Положення про неї, інших нормативно-правових актів. Крім того, ця потреба не може визначатися лише на підставі "оцінки" роботи. Тут насамперед слід керуватися співвідношенням освітньо-кваліфікаційного складу наявних кадрів з професійно-кваліфікаційними вимогами за посадами, аналіз і систематизацію яких необхідно здійснити.

Доречно зауважити, що прагнучи через Концепцію закріпити за собою функцію адміністрування фахової підготовки і наукових досліджень у галузі державного управління, нині Головдержслужба фактично не готова до цього, оскільки, скажімо, призначає менше 0,2% від наявних в Україні державних службовців, причому не найвищих категорій посад, і взагалі, як впливає з Концепції, відмежовується від служби в органах місцевого самоврядування, яка теж потребує державного кадрового та наукового забезпечення.

Також не слід заганяти самих себе в глухий кут шляхом позбавлення права державних службовців на здобуття фахової

освіти з відривом від служби. Досвід Німеччини, Франції й інших країн свідчить, що навчання за денною формою за державний кошт є можливим і виправданим.

Взагалі Концепція в цілому замість сприяння збільшенню державних інвестицій у фахову підготовку з державного управління прагне заощадити на новоствореній системі професійного навчання, що лише проходить стап становлення. Насправді фактичні видатки на зазначені цілі невеликі. Так, державне замовлення на підготовку в галузі державного управління значно менше, ніж, скажімо, у галузях права чи економіки.

На завершення пропоную участь фахівців Академії в доопрацюванні Концепції.

Дякую за увагу.

Болонський процес і підготовка державно-управлінських кадрів*

Формування європейського простору вищої освіти, вирішальною мірою відповідального за підготовку фахівців для суспільних і гуманітарних потреб, останнім часом дістало назву Болонського процесу, що розпочався наприкінці 90-х років ХХ століття і є проявом потужної євроінтеграційної тенденції [1]. До цього процесу вже долучилося 40 із 48 країн Європи, решта готуються стати його учасниками. Серед останніх - Україна, що має перспективу в 2005 р. приєднатися до такого євроцивілізаційного руху [8; 10; 11]. Всеохоплюючий характер Болонського процесу зумовлює необхідність уважно розглянути його головні принципи, пріоритети, заходи як фундаментальну основу організації фахової підготовки взагалі і зокрема навчання державно-управлінських кадрів на сучасному стапі. У даній статті на основі контент-аналізу ключових документів зазначеного процесу [8; 20; 22; 23; 27; 30] досліджується вплив становлення єдиного європростору вищої освіти на систему про-

* Вісник державної служби України. - 2005. - № 1.

фесійного навчання фахівців для державного управління, аргументуються переваги перспективно-інноваційного погляду на таке навчання порівняно з ретроспективно-традиціоналістським підходом (що закликає до “руху вперед”, насправді озираючись назад).

Стрімка й насичена історія Болонського процесу бере початок від *Сорбонської декларації* “Спільна декларація про гармонізацію архітектури європейської системи вищої освіти” 1998 р. під час зустрічі в Парижі міністрів освіти чотирьох європейських країн Великої Британії, Італії, Німеччини і Франції [8;23]. Цією декларацією проголошено, що Європа повинна стати “Європою знань”, наголошено, що університети “продовжують відігравати ключову роль у такому розвитку”, підкреслено, що “йдемо до періоду істотних змін в освіті й умовах праці, до розмаїття шляхів фахової кар’єри з очевидною необхідністю навчання й підготовки протягом усього життя”, що “з’являється необхідність у системі, у котрій для міжнародного порівняння й сквівалентності повинні існувати два основних цикли: доступневий і ступеневий”, що слід забезпечити “право ввійти в академічний світ у будь-який час ... професійного життя та незалежно від попередньої підготовки” [там само]. У цьому концептуальному документі підкреслено, що “студенти доступневого циклу мають мати доступ до диверсифікованих програм, включаючи можливості для багатодисциплінарного навчання”, а “в ступеневому циклі має бути вибір між більш коротким магістерським ступенем і більш довгим докторським ступенем з можливістю переходу від одного до іншого” і що “в обох ступенях відповідний акцент повинен бути зроблений на дослідницькій та самостійній роботі”, і вже зараз є можливою “гармонізація всіх ... ступенів і циклів навчання” [там само].

Закладені в цитованому документі основоположні ідеї набули подальшого розвитку й дістали загальноєвропейську підтримку в *Болонській декларації, спільній заяві європейських міністрів освіти від 19 червня 1999 р. “Європейська зона вищої освіти”*, що підписана 31 уповноваженою особою [8; 27]. Документ стверджує, що “європейські процеси стали актуаль-

ною реальністю для Європейської спільноти та її громадян”, “Європа знань” тепер уже широко визнана як незамінний чинник соціального і гуманітарного розвитку”, що “Сорбонська декларація від 25 травня 1998 р. ... підкреслила центральну роль університетів”, “наголосила на створенні європейської зони вищої освіти” для “загального розвитку континенту” [там само]. Зауважено, що чимало “європейських країн погодилися з цілями, викладеними в декларації, підписали її або загалом схвалили”, що “вищі навчальні заклади, із свого боку, сприйняли виклики і почали відігравати головну роль у побудові європейської зони вищої освіти, наслідуючи фундаментальні принципи, сформульовані в університетській хартії “*Magna Charta Universitatum*”, прийнятій у Болоньї 1988 р. [28], що це “має неабияке значення, оскільки незалежність і автономія університетів дають впевненість у тому, що системи вищої освіти та наукових досліджень будуть безупинно адаптуватися до нових потреб, запитів суспільства ...”. Заявлено про “мету збільшення міжнародної конкурентоспроможності європейської системи вищої освіти” [8; 27].

Важливим результатом Болонської (1999 р.) зустрічі стало проголошення першорядних цілей для створення й просування у світі європейської зони вищої освіти [8; 27]. Це такі цілі:

- прийняття системи зрозумілих і порівнюваних ступенів, зокрема через упровадження додатку до диплома;

- прийняття системи, що заснована на двох основних циклах - доступневому та ступеневому; при цьому ступінь, що присуджується після першого циклу навчання, має бути затребуваним на європейському ринку праці як кваліфікація відповідного рівня; другий цикл, який потребує завершення не менш як трирічного першого циклу, спрямовується на отримання ступеня магістра і/або доктора, як це прийнято в багатьох європейських країнах;

- упровадження системи кредитів за типом Європейської кредитно-трансферної системи (ECTS) [18];

- сприяння мобільності студентів, викладачів, науковців, адміністраторів в європейському регіоні;

- сприяння європейському співробітництву в забезпеченні якості освіти для розробки порівнюваних критеріїв і методологій;
- сприяння необхідним європейським поглядам у вищій освіті, особливо щодо розвитку навчальних планів, міжінституційного співробітництва, схем мобільності, спільних програм навчання, практичної підготовки і наукових досліджень [8; 27].

Учасники Болонської зустрічі зобов'язалися досягти цих цілей у межах повноважень і з дотриманням поваги до різноманітності культур, мов, національних освітніх систем й університетської автономії, заявили про очікування, що університети, як завжди, швидко дадуть відповідь і активно сприятимуть успішності зусиль, а також про переконаність у тому, що створення євразони вищої освіти потребує постійної підтримки [там само].

У руслі Болонського процесу 29-30 березня 2001 р. у м. Саламанка (Іспанія) відбувалася конференція понад 300 європейських вищих навчальних закладів та їх представницьких організацій, на якій виявлено підтримку цьому процесу, вироблено цілі, принципи і пріоритети до наступної Празької зустрічі міністрів, відповідальних за вищу освіту [8; 20]. Символічно, що на конференції вирішено утворити Асоціацію європейських університетів (EUA) [19] для підтримки формування свого майбутнього в європейській зоні вищої освіти.

Учасники конференції узгодили такі основні принципи [8; 20]: *автономія з відповідальністю*; адже розвиток потребує, щоб у європейських університетів була можливість діяти відповідно до керівного принципу автономії в поєднанні з відповідальністю; тобто, підтверджуючи прихильність академічній свободі, “університети повинні мати спроможність формувати свою стратегію, вибирати свої пріоритети в навчанні й дослідженнях, витрачати свої ресурси, профілювати свої програми й встановлювати свої критерії для прийому професорів і студентів”; при цьому університети “мають потребу в необхідній організаційній свободі, менш жорстких рамках регулювання й достатньому фінансуванні”, інакше вони будуть позбавлені можливості для співпраці й змагання, якщо “буде здійснюва-

тися безпосереднє регулювання, детальний адміністративний і фінансовий контроль”;

освіта як державна відповідальність; це означає збереження європейських традицій державної відповідальності за освіту, широкого і відкритого доступу як до доступневого, так і до ступеневого навчання, освіти для розвитку особистості;

вища освіта на основі досліджень; адже дослідження є рушійною силою вищої освіти;

організована диверсифікація; європейська вища освіта характеризується різноманітністю; водночас вищі навчальні заклади прагнуть до конвергенції, до організованої дивергенції (дисперсії) в діяльності, тобто мінімального рівня об'єднання, необхідного і достатнього для забезпечення сумісності у визначенні й застосуванні навчальних кредитів, академічних ступенів, критеріїв якості освіти.

Ключовими питаннями на конференції визначені: якість, довіра, актуальність, мобільність, сумісність кваліфікацій на доступневному та ступеневому рівнях; привабливість. Європейські вищі навчальні заклади заявили про визнання того, що студенти потребують і вимагають кваліфікацій, які можна ефективно використовувати для навчання та кар'єри по всій Європі. Інститути, їхні мережі й організації підтвердили свою роль і відповідальність у цьому та готовність належним чином організувати себе в межах автономії. Учасники конференції закликали уряди заохочувати зміни, забезпечити зближення з урахуванням національних й європейських особливостей. Зокрема, вищі навчальні заклади підтвердили готовність:

пересмислити вищу освіту і наукові дослідження;

реорганізувати та поновити програми і вищу освіту загалом;

розвивати вищу освіту на основі досліджень;

виробити взаємоприйнятні механізми оцінки, гарантії та підтвердження якості;

керуватися загальними термінами європейського виміру і забезпечити сумісність різних інститутів, програм, ступенів;

сприяти мобільності студентів, персоналу, працевлаштуванню випускників у Європі;

підтримувати зусилля з модернізації університетів у країнах, де існують значні проблеми із входженням в європейську зону вищої освіти;

бути відкритими, привабливими, конкурентоспроможними вдома, в Європі й у світі;

розглядати вищу освіту як серйозну державну відповідальність [там само].

Наступним кроком в євроінтеграції вищої освіти стало *Комюніке зустрічі європейських міністрів, які відповідають за вищу освіту, 19 травня 2001 р. у Празі "До європейської зони вищої освіти"*, в якому дано оцінку досягнутим успіхам і визначено напрями та пріоритети дій на наступні роки [8; 30].

Крім коментарю щодо прогресу в реалізації шести цілей Болонського процесу, акцентовано увагу на наступних позиціях:

навчання протягом життя; таке навчання визнано істотним елементом європейської зони вищої освіти;

вищі навчальні заклади і студенти; останні мають впливати на організацію і зміст вищої освіти;

підвищення привабливості європейської зони вищої освіти; досягнення цього пропонується забезпечити шляхом розширення зрозумілості та порівнюваності європейських ступенів у всьому світі на основі розвитку загальної структури кваліфікацій, узгодженого гарантування якості та запровадження механізмів акредитації/сертифікації, збільшення інформаційних зусиль; акцентовано увагу на тому, що якість вищої освіти та наукових досліджень є і повинна бути важливою детермінантою міжнародної привабливості та конкурентоспроможності; доцільно також активізувати співробітництво між європейськими країнами з перспективою формування транснаціональної освіти;

послідовне продовження; учасники домовилися продовжити співробітництво, що базується на цілях, визначених Болонською декларацією, і будується на схожості та збагачується від національних відмінностей, використовувати всі можливості міжурядової співпраці й діалогу з європейськими університетами, іншими вищими навчальними закладами, студентськими організаціями, програмами Європейського співтовариства [8; 19; 29; 30].

Визначення завдань щодо створення узгодженого єдиного загальноєвропейського простору вищої освіти до 2010 р. здійснено в *Комюніке Конференції міністрів, відповідальних за вищу освіту, у Берліні від 19 вересня 2003 р. "Реалізуючи зону європейської вищої освіти"* [8; 22].

У Комюніке відмічено значний прогрес країн-учасниць у впровадженні принципів Болонського процесу, його підтримку Європейською Комісією і Радою Європи. Визнано, що подальші зусилля будуть зорієнтовані на забезпечення більш тісних зв'язків між вищою освітою і дослідницькими системами, зміцнюючи у такий спосіб фундамент Європи знань. Міністри констатували фундаментальну роль вищих навчальних закладів і студентів у розвитку загальноєвропейського простору вищої освіти. Підтримано ініціативи, спрямовані на збільшення порівняльності, сумісності, прозорості, поліпшення якості вищої освіти, і відповідне співробітництво. З метою подальшого стимулювання Болонського процесу учасники зобов'язалися дотримуватися проміжних пріоритетів протягом наступних двох років, активізуючи зусилля з розвитку ефективних систем забезпечення якості, двоциклової навчальної системи та системи визнання ступенів і періодів навчання [там само].

Підкреслено, що відповідно до принципу інституційної автономії основна відповідальність за забезпечення якості лежить на кожному вищому навчальному закладі. Це слугує основою для реальної підзвітності академічної системи в рамках національної системи якості. Міністри дійшли згоди, що до 2005 р. національні системи із забезпечення якості повинні містити:

- визначення обов'язків задіяних органів і закладів;
- оцінювання програм і вищих навчальних закладів, включаючи внутрішню оцінку та зовнішню перевірку, участь студентів і публікацію результатів;
- систему акредитації, сертифікації, атестації або сумірних процедур;
- міжнародне партнерство [там само].

Визнано доцільним створення погоджених стандартів, процедур і керівних принципів забезпечення якості за участю Євро-

пейської мережі гарантування якості вищої освіти (ENQA) [13], інших фахових об'єднань вищих навчальних закладів, а також студентських організацій, дослідження способів забезпечення системи адекватної перевірки якості та/або акредитації [8; 22].

Відзначено активну реструктуризацію системи європейської вищої освіти, взято зобов'язання розпочати реалізацію двоступеневої системи до 2005 р., наголошено на важливості консолідації, поліпшення розуміння і запровадження нових кваліфікацій шляхом діалогу між вищими навчальними закладами, а також із працедавцями, підтримано ініціативу з розробки порівнюваних і суміжних кваліфікацій для вищої освіти з огляду на обсяг роботи, рівні, результати навчання, компетенції і профіль, створення узагальненої структури кваліфікацій для загальноєвропейського простору. При цьому ступені повинні мати чіткі результати, різні спрямованості й профілі, щоб задовольнити індивідуальні, академічні запити і потреби ринку праці. Ступені першого рівня мають давати доступ, згідно з Лісабонською конвенцією про визнання [16], до програм другого ступеня, а ступені другого рівня - можливість подальших досліджень для одержання докторського ступеня [8; 22].

Визнано актуальним дослідити, чи можливо і яким чином зв'язати більш коротку вищу освіту з першим циклом системи кваліфікацій. Усвідомлюючи важливість дослідження як невід'ємної частини вищої освіти, міністри зауважили необхідність додати докторський рівень як третій рівень, що доповнює два основних рівні вищої освіти, підкреслили важливість дослідження, дослідницького навчання і підтримки міждисциплінарності в поліпшенні якості вищої освіти й піднесенні конкурентоздатності європейської вищої освіти загалом. Міністри закликали вищі навчальні заклади збільшити роль та актуальність досліджень задля технологічної, соціальної і культурної еволюції та потреб суспільства, а також заявили про необхідність підтримки мереж, утворених на докторському рівні, щоб стимулювати їх подальше удосконалення з метою становлення однієї з визначальних ознак європейської зони вищої освіти. Ухвалено також, що країни-учасники будуть визнава-

тися підходящими для членства в єврозоні вищої освіти, якщо вони заявляють про готовність досягати цілі Болонського процесу у своїх системах вищої освіти [там само].

З прийняттям на цій зустрічі нових членів кількість країн-учасників Болонського процесу досягла 40. Відзначено, що участь у цьому процесі вимагає істотних реформ у всіх країнах. Прийнято рішення провести наступну конференцію в травні 2005 р. у м.Берген (Норвегія) [8; 22].

Із змісту розглянутих документів, що покладені в основу Болонського процесу, випливають наступні висновки.

1. Європа виявляє надзвичайну однаковість у визнанні ключової ролі вищої освіти в конкурентоздатному майбутньому континенту та його громадян, який вбачається як "Європа знань". Причому у своїй основі система вищої освіти уявляється, незважаючи на розмаїття національних систем фахової підготовки, цілісно-інтегрованим і самодостатнім європейським простором, що має фундаментальне значення для суспільного розвитку.

2. Головними характеристиками європейської зони вищої освіти визначено:

її наскрізну дво(три)рівневу циклову ієрархічність, систему порівнюваних академічних ступенів, еквівалентних бакалаврському, магістерському і докторському;

пріоритетний академічний, насамперед університетський, характер та дослідницький фундамент вищої освіти;

автономність (академічна свобода і відповідальність) навчальних закладів у реалізації вищої освіти;

вироблення і запровадження за участю всіх зацікавлених сторін (провайдерів та споживачів) відповідних стандартів, критеріїв і процедур забезпечення якості фахового навчання;

транснаціональну мобільність учасників (суб'єктів) європейської системи вищої освіти;

спроможність єврозони вищої освіти задовольнити суспільні та гуманітарні вимоги і потреби навчатися, фахово удосконалюватися протягом усього життя.

3. Становлення єдиного європростору вищої освіти відбувається стрімко і незворотно, хоча це потребує суттєвого реформування національних освітніх систем.

У зв'язку з цим постає питання, чи можна ігнорувати або принижувати в Україні зазначений загальноєвропейський процес, посиляючись на специфіку фахової підготовки в окремій освітній галузі для конкретної сфери професійної діяльності. Очевидно, що ні. Адже Болонський процес є всеохоплюючим, загальновизнаним, спирається на консолідований досвід європейських країн. А відтак його слід визнати безальтернативним імперативом щодо підготовки фахівців в євросоні. Тому розглядаючи будь-який вид економічної діяльності й проблеми його кадрового забезпечення, слід виходити з цілей, принципів та пріоритетів Болонського процесу. Не може стояти осторонь цього процесу і кадрове забезпечення державного управління, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування.

На жаль, доводиться констатувати, що національній системі фахового забезпечення державного управління продовжують пропонувати і по суті нав'язувати схеми та моделі, які є пройдешнім етапом розвитку, спрямовані в минуле або в кращому випадку на консервацію досягнутого, всупереч не лише європейським, а й загальносвітовим тенденціям.

Для прикладу можна навести висновки місії Світового банку, що працювала в Україні в вересні - жовтні 2004 р., [2] стосовно фахового навчання для державного управління, які не узгоджуються ні з досвідом такого навчання в Північній Америці (США і Канаді), ні з процесами, що відбуваються в сучасній Європі, й не враховує здобутків України. Зокрема, у пам'ятній записці місії зазначається:

“12. З огляду на непоступливу позицію Академії державного управління (АДУ) стосовно утвердження академічного підходу до навчання державних службовців через програми підготовки магістрів державного управління ... вилучено нові ініціативи щодо створення гнучкої та чутливої до потреб державної служби навчальної системи. З урахуванням того, що зі стін АДУ випускається обмежена кількість державних служ-

бовців з магістерськими ступеннями, цей підхід, якому надає перевагу АДУ, сприятиме збереженню дефіциту кваліфікованих державних службовців на майбутні роки і навіть десятиліття. Академічна освіта є корисною і вартісною для формування широкої бази знань; та все ж вона робить незначний корисний внесок у розвиток практичних навичок, необхідних державним службовцям у їхній щоденній праці.

13. Місія дотримується тієї точки зору, що, незважаючи на збереження і підвищення якості вищої освіти в Академії державного управління, *сфера державної служби в Україні потребує наявності паралельних навчальних систем, що були б доступні для ширших груп державних службовців і пропонували б короткотривалі та цілеспрямовані навчальні курси, які могли б допомогти державним службовцям у набутті сучасних управлінських навичок, що відбивають бажані кваліфікаційні дані, відповідні тим посадам, які займають ці службовці* [там само].

Суперечливість і хибність зацитованих висновків полягає принаймні в наступному.

По-перше, у несправомірному протиставленні академічної підготовки практичній. Адже сама академічна підготовка містить як теоретичну, так і практичну (практичні заняття, стажування, кваліфікаційні роботи) складові. Крім того, в сучасному світі академічна підготовка як більш комплексна й системна має пріоритет над практичною як більш вузькою й частковою. Мало хто буде спростовувати твердження, що, скажімо, вчителя, лікаря, інженера, агронома, економіста, правника тощо без відповідної академічної підготовки (вищої освіти) важко назвати професіоналом. Чому має домінувати протилежна думка стосовно фахівців, задіяних у сфері державного управління, яке, до речі, як, приміром, і освіта, охорона здоров'я та соціальна допомога, визнано і ООН, і Європейським Союзом, і США, і Україною самостійним видом економічної діяльності [5; 7; 9; 24; 25]? Також надання суто "практичних навичок", у тому числі "управлінських", без наявності відповідної академічної бази може бути виправданим лише у тривіальних випадках (надава-

ти відомому персонажу навички їзди на велосипеді дійсно можна без опанування ним теорії). Тобто саме базова довготривала і повнорівнева академічна підготовка повинна мати першість, а не *“короткотривалі та цілеспрямовані навчальні курси”* (зрештою, щоб короткотерміново підвищувати кваліфікацію, треба спочатку мати що підвищувати). Ситуація в професійному навчанні державних службовців для державного управління дуже схожа на підготовку вчителів для освіти. І першим для роботи в адміністративних офісах, і другим - у шкільних класах потрібні добрі практичні навички. Водночас, хто заперечуватиме вимогу щодо наявності у вчителя вищої освіти і не взагалі, а саме педагогічної освіти за фахом. Інша справа, що ця освіта має бути практикоорієнтованою, із добротною практичною складовою. Це саме справедливо для фахової підготовки державно-управлінських кадрів, особливо керівних [6].

По-друге, якщо склався дефіцит академічної підготовки, то його слід компенсувати її розширенням, а не заміщенням неакадемічним навчанням. Адже брак допоміжного навчання практичних навичок значною мірою якраз і зумовлений недостатністю академічної системи. У даному випадку слід інституційно на засадах взаємодоповнювальності розвивати одне й друге, враховуючи наявний потенціал, який складають Академія з її Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів, чотирма регіональними інститутами державного управління, 23 регіональних центри перепідготовки та підвищення кваліфікації, 51 галузевий заклад, вісім вищих навчальних закладів Міністерства освіти і науки та один - Міністерства аграрної політики України [3; 4]. Тобто слід оптимізувати, за необхідності розширити мережу навчальних закладів й обсяги навчання, краще розподілити й збалансувати між ними ролі й функції, доповнити перелік напрямів, спеціальностей і спеціалізацій підготовки, а також тем і спрямованостей короткотермінових семінарів. Що стосується Академії, то вона не прагне до монополізму, а покликана виконувати конкретне завдання - готувати державно-управлінські кадри, насамперед керівні, для зайняття посад I-IV категорій на державній службі, службі в органах місцевого самоврядування, із зміщен-

ням уваги останнім часом до професійного навчання персоналу для I-III категорій посад, на яких перебуває близько 9 тис. (менше 3%) працівників із загальної кількості державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування [там само] і для яких особливо актуальне академічне навчання [6]. Ясно, що при досягнутих обсягах підготовки Академією магістрів, кандидатів і докторів наук з державного управління (близько 1,4 тис. на рік) це не "сприятиме збереженню дефіциту кваліфікованих державних службовців на ... десятиліття" [2].

При формулюванні для України рекомендацій щодо організації фахового навчання кадрів для державного управління варто брати до уваги відповідний досвід Північної Америки, де академічне навчання є абсолютом і на магістерському рівні почалося ще в першій половині минулого століття (у 1924 р. у США та в 1936 р. у Канаді) і нині сотні університетів забезпечують передовсім академічну підготовку бакалаврів, магістрів та докторів наук з державного управління, а вже потім, як додаткове - сертифікатне і дипломне підвищення кваліфікації [12; 14; 15; 21; 26]. Слід бачити подібні, хоча й порівняно нові, процеси в Європі, в якій десятки вищих навчальних закладів останнім часом розпочали академічне навчання фахівців з державного управління, утворилася Європейська акредитаційна асоціація з державного управління (ЕАРАА) [17] на зразок американської Національної асоціації шкіл державних справ і управління (NASPAA) [21].

Таким чином, можна зробити наступні висновки.

1. Болонський процес, що динамічно розгорнувся в Європі, не тільки не заперечує розвиток систем професійного навчання державно-управлінських кадрів в Європі та Україні, а навпаки орієнтує їх на закріплення визначальних ознак європейської зони вищої освіти: ступеневості фахового навчання, пріоритету академічної із сильним дослідницьким компонентом фахової підготовки, підвищення автономії університетів, інших навчальних закладів у навчанні фахівців, мобільності учасників вищої освіти, забезпечення її якості, створення умов для навчання протягом усього життя.

2. Обрана в Україні стратегія розбудови загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування відповідає загальним цілям, принципам та пріоритетам Болонського процесу, а також конкретному багатому досвіду розвинутих регіонів світу (Північної Америки та Європи) і має бути збережена на основі забезпечення імперативу академічної підготовки над вторинним підвищенням кваліфікації, не принижуючи важливості останнього.

Список використаних джерел

1. Вища освіта України і Болонський процес: Навч. посіб. / За ред. В.Г.Кременя. Авт. колект.: М.Ф.Степко, Я.Я.Болюбаш, В.Д.Шинкарук, В.В.Грубінко, І.І.Бабин. - Тернопіль: Навч. книга - Богдан, 2004. - 384 с.

2. Доручення Першого віце-прем'єр-міністра України М.Азарова від 2 грудня 2004 р. № 52268/1/1-04.

3. Звіт про основні підсумки діяльності Головного управління державної служби України у 2003 році, пріоритетні напрями розвитку державної служби в 2004 році: Затв. наказом Головдержслужби України від 18 берез. 2004 р. № 44. - К.: Головдержслужба, 2004.

4. Звіт про роботу в 2002-2003 навчальному році (1 вересня 2002 р. - 31 серпня 2003 р.) / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К.: Вид-во НАДУ, 2003. - 244 с.

5. Класифікація видів економічної діяльності. Державний класифікатор України. - К.: Держстандарт України, 1996. - 284 с.

6. Луговий В.І. Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 2. - С. 5-13.

7. Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности. 3-й пересмотренный вариант / Стат. документы. Серия М, № 4, Rev. 3. - Нью-Йорк: ООН, 1990.

8. Основні засади розвитку вищої освіти України в контексті Болонського процесу (документи і матеріали 2003 - 2004 рр.) / За

ред. В.Г.Кременя. Авт. кол.: М.Ф.Стєпко, Я.Я.Болюбаш, В.Д.Шинкарук, В.В.Грубінко, І.І.Бабин. - Тернопіль: Вид-во ТДПУ ім. В.Гнатюка, 2004. - 147 с.

9. *Парфенцева Н.* Міжнародні статистичні класифікації діяльності та продукції: стан та перспективи розвитку // Наук. вісн. Держ. акад. стат., обліку та аудиту. - 2004. - Вип. 2.

10. Про затвердження Державної програми розвитку вищої освіти на 2005 - 2007 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 верес. 2004 р. № 1183.

11. *Стєпко М.Ф., Болюбаш Я.Я., Левківський К.М., Сухарніков Ю.В.* Модернізація вищої освіти України і Болонський процес // Освіта: Всукр. громад.-політ. тижн. - 2004. - № 38. - 25 серп. - 1 верес.

12. *Таланова Ж.В.* Стандартизація фахової підготовки з державного управління в країнах Північної Америки і Європи: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К., 2004. - 20 с.

13. About ENQA. - <http://www.enqa.net/about.lasso>. - 2004.

14. CAPPA. - <http://www.cappa.ca>. - 2004.

15. Dalhousie University - School of Public Administration: About the school. - http://www.mgmt.dal.ca/spa/about/public_administration.html. - 2003.

16. Convention on the recognition of qualifications concerning higher education in european region (The European Treaty Series, n 165, Council of Europe - UNESCO joint Convention). - http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Lisbon_convention.pdf. - 2004.

17. EAPAA. - <http://www.eapaa.org/eapaa>. - 2004.

18. ECTS. - <http://web.cur.nl/icir/english/study/ects/>. - 2004.

19. EUA. - http://www.cua.bc/cua/en/about_cua.aspx. - 2004.

20. Message from the Salamanca Convention of European higher education institutions. Shaping the European higher education area. - http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/education/Higher_education/Activities/. - 2004.

21. NASPAA. - Washington, DC. (<http://www.naspaa.org>).

22. "Realizing the European Higher Education Area". Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher

Education in Berlin on September 2003. - <http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Communiquй1.pdf>. - 2004.

23. Sorbonne Joint Declaration. Joint declaration on harmonization of the architecture of the European higher education system. - http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/education/Higher_education/Activities/. - 2004.

24. Standard Industrial Classification of Economic Activities, 1992 / Central Statistical Office. - London: HMSO.

25. Statistical classification of economic activities in the European Community // NACE Rev.1. - Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996.

26. Syracuse University. Maxwell School of Syracuse University: Public Administration. - <http://www.maxwell.syr.edu/pa/mpaprogram.htm>. - 2003.

27. The European higher education area better known as The Bologna Declaration. - http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/education/Higher_education/Activities/. - 2004.

28. The Magna Charta of University. - http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/education/Higher_education/Activities/. - 2004.

29. The National Unions of Students in Europe. - <http://www.csib.org/what/what.html>. - 2004.

30. Towards the European higher education area. Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001. - http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/education/Higher_education/Activities/. - 2004.

Современные тенденции в профессиональной подготовке персонала для государственного управления и их реализация в Украине*

В современном мире обозначился ряд тенденций, затрагивающих все стороны общественной жизни, включая сферу государственного управления (в частности экономикой). Прож-

* Довідень для Міжнародної науково-практичної конференції 21-22 квітня 2005 р. у м.Мінську.

де всего, это повсеместные процессы глобализации, сближения и всевозрастающей связанности (интеграции, конвергенции) и одновременного обострения конкуренции, расширения многообразия (дифференциации, дивергенции) человеческой деятельности, ускорения изменений, усложнения отношений и всеохватывающей информатизации. В результате происходит становление новых качественных определенностей и их стандартов, которые, в конечном итоге, определяют компетентность, успешность существования, стабильность развития [1; 2; 5; 8].

К таким новым явлениям, которые требуют повышенного внимания и пристального изучения, следует отнести государственное управление. Как особый вид практической деятельности оно в планетарном масштабе оформилось в середине прошлого века и соответствующими документами ООН, ЕС, разных стран, включая Украину, ныне закреплено в качестве отдельного вида общественно-экономической деятельности. В некоторых странах, например в США, Канаде, данный вид деятельности “де-факто” стал относительно самостоятельным еще в первой половине прошлого века [8; 14].

Естественно, что это выдвинуло на повестку дня подготовку кадров для указанной деятельности и вызвало необходимость развертывания её научного обеспечения. К примеру, в США обучение государственному управлению на магистерском академическом уровне берет своё начало в 1924 г., Канаде - в 1936 г. [14; 16; 21]. В этих странах оформились соответствующие профессиональные ассоциации по государственному управлению, в частности для разработки, внедрения и поддержки стандартов подготовки. Такой всемирно известной ассоциацией в США стала Национальная ассоциация школ государственных дел и управления (1969 г.), иностранным ассоциированным членом которой является Канадская ассоциация программ по государственному управлению (1987 г.) [14; 15; 18].

Тенденция профессионализации государственного управления в конце XIX в. рельефно проявилась и в Европе, к примеру, в форме образования Европейской аккредитационной ассоциации по государственному управлению (1999 г.). Послед-

няя во многом позаимствовала подходы, критерии, процедуры указанной выше аналогичной американской ассоциации [14; 17].

Еще одной заметной тенденцией стало сближение систем высшей школы Северной Америки и Европы на основе Международной стандартной классификации образования [10]. Интеграционные процессы в самой Европе обуславливают создание единого европейского пространства высшего образования, в пределах которого осуществляется профессиональная подготовка кадров, получившего название Болонского процесса (1999 г.) [5; 6]. Основные принципы построения такой зоны высшего образования, в частности, предполагают введение двух(трех)уровневой системы в высшей школе, признание университетского типа подготовки в качестве ведущего, расширение автономности в работе университетов, введение единых стандартов обучения для всех участников Болонского процесса (ныне 40 из 48 европейских стран) [5; 6].

Относительно государственного управления в мире сложилась практика создания главных национальных высших учебных заведений, отвечающих за подготовку руководящего персонала административной системы своих стран, и их подчинения в Европе высшим должностным лицам - президентам (Центральная и Восточная Европа - Беларусь, Казахстан, Россия, Украина и т.д.) и премьер-министрам (Западная и Центральная Европа - Италия, Польша, Франция и т.д.) [7].

Рассмотренные выше объективные процессы профессионализации государственного управления вполне определённо проявились и в Украине. Прежде всего, Госстандартом Украины с 1997 г. введена Классификация видов экономической деятельности, среди которых как отдельный вид определено "Государственное управление" [4]. Начиная с 2001 г. общенациональная статистическая отчетность составляется и применительно к этому виду деятельности [13]. Например, в 2003 г. расходы Государственного бюджета на государственное управление превысили 10 млрд грн, что составило 3,8% валового внутреннего продукта. В указанном году, согласно статистическим данным, в государственном управлении был задействован поч-

ти 1 млн работников [там же]. Приведенные цифры свидетельствуют о крупномасштабности сферы государственного управления, которое сопоставимо с такими традиционными сферами, как, скажем, сельское хозяйство, строительство, транспорт, образование, здравоохранение.

В 1997 г. в Украине в целях кадрового и научного обеспечения государственного управления правительственными актами введены одноименные с ним отрасли образования и науки. Таким образом, в соответствии с национальным законодательством существуют 17 видов общественно-экономической деятельности, 16 отраслей образования и 25 отраслей науки. В каждом из этих перечней присутствует государственное управление [3; 8].

Что касается образовательной отрасли “Государственное управление”, то в её рамках выделены одноименное направление и три специальности “Управление общественным развитием”, “Государственное управление” и “Государственная служба” соответственно с тремя, 16 и 10 (всего 29) специализациями. Для названных специальностей разработаны отраслевые стандарты высшего образования и стандарты высших учебных заведений [3; 8].

Соотношение содержания каждой из этих трёх специальностей следующее. Специальность “Управление общественным развитием” ориентирована на подготовку кадров, которые в государственно-управленческой работе приближены к политической деятельности, непосредственно осуществляют разработку государственной политики, её анализ, практическую реализацию, принимают важные управленческие решения. Тут предлагаются три специализации: “Управление на общегосударственном уровне”, “Управление на региональном и местном уровне” и “Управление предприятием, организацией, учреждением”.

Специальность “Государственное управление” предназначена для обеспечения широкого спектра руководящих должностей. Эта специальность является базовой. В её рамках существует 16 специализаций: “Анализ государственной политики”, “Государственное регулирование экономики и предпри-

нимательства”, “Экономическая политика”, “Законотворческая и нормотворческая деятельность”, “Информационная политика и информационные технологии”, “Кадровая и организационно-контрольная деятельность”, “Международная и национальная безопасность”, “Политика европейской интеграции”, “Политические институты и процессы”, “Региональное управление и местное самоуправление”, “Социальная и гуманитарная политика”, “Управление государственными институтами”, “Управление городом”, “Управление образованием”, “Управление здравоохранением”, “Управление в сфере культуры”. Ведется подготовка к открытию на базе соответствующих специализаций еще двух специальностей - “Местное самоуправление” и “Управление городом”.

Специальность “Государственная служба” рассчитана на аппаратный организационно-технический характер работы, преимущественно исполнительский, и имеет 10 специализаций, а именно: “Административный менеджмент”, “Бюджет и финансы”, “Кадровый менеджмент”, “Мировая и европейская интеграция”, “Правовое обеспечение”, “Социальная сфера”, “Управление проектами”, “Экономика”, “Экономическая безопасность”, “Государственное регулирование агропромышленного комплекса”.

Также осуществляется краткосрочное общее и тематическое повышение квалификации по государственному управлению.

Научная отрасль “Государственное управление” включает в себя четыре специальности: “Теория и история государственного управления”, “Механизмы государственного управления”, “Государственная служба”, “Местное самоуправление”, для которых утверждены паспорта [3; 8]. Внесено также предложение с проектом соответствующего паспорта для введения еще одной назревшей специальности - “Региональное управление”. Защиты диссертаций осуществляются в семи специализированных учёных советах.

Для гарантирования и контроля качества подготовки кадров в образовательной и научной отраслях, проведения необходимых лицензионной и аккредитационной экспертиз в сис-

теме Государственной аккредитационной комиссии и Высшей аттестационной комиссии Украины функционируют отдельные экспертные советы по государственному управлению.

В целях осуществления подготовки государственно-управленческих кадров в Украине создана общенациональная система профессионального обучения государственных служащих и служащих органов местного самоуправления. Эта система охватывает Национальную академию государственного управления при Президенте Украины с сё Днепропетровским, Львовским, Одесским и Харьковским региональными институтами государственного управления, 23 центра переподготовки и повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций в Автономной Республике Крым, 24 областях, городах Кисеве и Севастополе, 60 соответствующих отраслевых учебных заведений, а также 12 высших учебных заведений общей юрисдикции [3; 8].

В этой системе предусмотрено распределение места и роли учебных заведений в соответствии с их ориентацией на определённый кадровый состав органов государственной власти и органов местного самоуправления. Так, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины призвана готовить кадры для работы на должностях I-IV категорий государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Всего по состоянию на 1 января 2004 г. в Украине на государственной службе пребывало свыше 230 тыс. работников, на службе в органах местного самоуправления - больше 85 тыс. работников, т.е. всего 316 тыс. человек [12].

Для эффективного и результативного обучения важно, кроме количественных, учитывать также качественные параметры указанного выше персонала государственного управления. В связи с этим принципиальным является распределение государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления по категориям должностей. Таких категорий - семь (I-VII). Распределение работников по категориям должностей неравномерно. Так, должности I категории занимают

0,1%; II - 0,4%; III - 2,1%; IV - 3,7%; V - 18,3%; VI - 40,3% і VII - 35,2% работников. Таким образом, на должностях I-III категорий находится 8,1 тыс. (2,6%) человек. Это - кадровая элита, которая требует особого внимания. Должности I-IV категорий занимают - 19,8 тыс. (6,3%) работников. Для данных двух групп руководители по численности приблизительно вдвое превосходят специалистов: соответственно в 1,9 и 2,3 раза. В целом же на государственной службе и службе в органах местного самоуправления руководители составляют около 30% и специалисты - 70% [12].

Анализ показывает, что функции руководителей и специалистов кардинально отличаются. Если деятельность руководителя преимущественно полифункциональна и менее детерминирована из-за изменчивости палитры задач и функций, то работа специалиста в своей основе монофункциональна и более конкретна и стабильна по содержанию. Понятно, что среди руководящих должностей есть, с одной стороны, более общие и типичные, а с другой - специализированные и специфические. Работа специалиста также по характеру в определенных случаях может приближаться к руководящей деятельности или же оставаться узкопрофильной. Поэтому профессиональное обучение руководителя ориентировано на подготовку, так сказать, "генералиста" (от англ. "general" - общий), а специалиста - на подготовку собственно "специалиста" (от англ. "special" - специальный) [7; 8].

Следующий фактор, определяющий профессиональную подготовку государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления - уровень и направление (специальность) высшего образования. Высшее (неполное, базовое и полное) образование в целом имеют 95% указанных кадров, в частности полное высшее - 66%, что, вообще говоря, свидетельствует о достаточно высоком показателе образованности [12]. Проблема состоит в ином - неадекватности профилей (отраслей, направлений, специальностей) полученного государственно-управленческими кадрами образования выполняемым ими функциям. Даже у специалистов направление (специаль-

ность) подготовки часто не отвечает функциональным обязанностям. У руководителей положение в этом плане сложнее. Абсолютному большинству из них высшее образование (преимущественно специализированное - инженерное, естественнонаучное, аграрное, педагогическое и т.п.) мало способствует успешному осуществлению руководящей деятельности и не отвечает специфике работы. Особенно это проявляется в период коренных трансформаций в обществе и радикальных изменений функций государства, например, по отношению к экономической, предпринимательской деятельности.

Специфическая подготовка персонала государственного управления актуальна и с точки зрения высокой обращаемости, мобильности, текучести кадров на государственной службе, службе в органах местного самоуправления. Так, только за 2003 г. было 47 тыс. (15%), принято 69 тыс. (22%) работников [12]. С одной стороны, вновь назначенных лиц следует профессионально усовершенствовать, а с другой - обстоятельная подготовка является стабилизирующим (в смысле закрепления и продвижения) для службы фактором. Проблема сменяемости, мобильности персонала особенно актуализировалась после завершения многотрудных выборов Главы государства.

Генеральной стратегией профессионального обучения кадров государственного управления в Украине остаётся их базисная академическая подготовка на магистерском образовательно-квалификационном уровне, а также с присуждением научных степеней кандидата и доктора наук государственного управления, дополненная краткосрочным оперативным и ситуативным повышением квалификации. Это позволяет насытить сферу государственного управления "критической массой" соответствующим образом подготовленных кадров [3; 6; 7; 8].

О плодотворности такого подхода свидетельствует, к примеру, широкое представительство выпускников Национальной академии государственного управления при Президенте Украины на всех уровнях государственного управления новой власти. Всего же за 10 лет существования (1995-2005 гг.) академией подготовлено свыше 7 тыс. магистров, 145 кандидатов и 32

доктора наук государственного управления, обеспечено повышение квалификации около 120 тыс. управленческих кадров.

Список использованной литературы

1. Вища освіта і наука - найважливіші сфери відповідальності громадянського суспільства та основа інноваційного розвитку: Доп. С.Ніколасенка на підсумковій колегії М-ва освіти і науки (24 берез., м. Київ) // Освіта України. - 2005. - 29 берез. - С. 5-7.

2. Віктор Ющенко: Я буду тим Президентом, який щорічно збільшуватиме фінансування вищої школи: Виступ Президента України Віктора Ющенка на колегії М-ва освіти і науки України // Освіта України. - 2005. - 29 берез. - С. 2-4.

3. Звіт про роботу в 2003-2004 навчальному році (1 вересня 2004 р. - 31 серпня 2004 р.) / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - 264 с.

4. Класифікація видів економічної діяльності: Державний класифікатор України. - К.: Держстандарт України, 1996. - 284 с.

5. Кремень В.Г. Освіта і наука в Україні - інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати. - К.: Грамота, 2005. - 448 с.

6. Луговий В.І. Болонський процес і підготовка державно-управлінських кадрів // Вісн. держ. служби України. - 2005. - № 1. - С. 13-19.

7. Луговий В.І. Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 2. - С. 5-13.

8. Луговий В.І. Професійна підготовка державно-управлінських кадрів у контексті сучасних тенденцій // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 3. - С. 11-20.

9. Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности. - 3-й пересмотренный вариант / Стат. док. - Нью-Йорк: ООН, 1990. - Сер. - М. - № 4. - Rev. 3.

10. Международная стандартная классификация образования - 1997 / ЮНЕСКО. - www.uis.unesco.org/cn/pub/pub.

11. Парфенцева Н. Міжнародні статистичні класифікації діяльності та продукції: стан та перспективи розвитку // Наук. вісн. Держ. акад. статист., обліку та аудиту. - 2004. - Вип. 2.

12. Праця в Україні 2003: Стат. зб. / Держкомстат України; Відп. за вип. Н.В.Григорович. - К., 2004. - 386 с.

13. Статистичний щорічник України за 2003 рік / Держкомстат України; За ред. О.Г.Осауленка; Відп. за вип. В.А.Головко. - К.: Консультант, 2004. - 632 с.

14. Таланова Ж.В. Стандартизація фахової підготовки з державного управління в країнах Північної Америки і Європи: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К., 2004. - 20 с.

15. Canadian Association of Programs of Public Administration. - <http://www.cappa.ca>.

16. Dalhousie University - School of Public Administration: About the school. - http://www.mgmt.dal.ca/spa/about/public_administration.html. - 2003.

17. EAPAA. - <http://www.eapaa.org/eapaa>

18. National Association of Schools of Public Affairs and Administration. - Washington, DC. - <http://www.naspaa.org>.

19. Standard Industrial Classification of Economic Activities, 1992 / Central Statistical Office. - London: HMSO.

20. Statistical classification of economic activities in the European Community // NACE Rev.1. - Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996.

21. Syracuse University. Maxwell School of Syracuse University: Public Administration. - <http://www.maxwell.syr.edu/pa/mpaprogram.htm>. - 2003.

Десять років становлення: здобутки і перспективи*

Десять років діяльності - мінімальний для навчальних закладів та наукових установ період розвитку, щоб вірогідно оцінити досягнуте й визначитися з наступними кроками. Отже, є всі підстави вважати, що здійснений у цій статті підсумок становлення Національної академії державного управління при

* Друкується вперше.

Президентів України (далі - Академія) протягом 1995-2005 рр. відображає зрілий стан закладу, його реальні місце й роль в оновленій Україні, дає змогу спрогнозувати подальший розвиток в умовах реформування державного управління [22].

Академія та її Дніпропетровський філіал утворені Указом Глави держави в травні 1995 р. на базі Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, що, проіснувавши три роки, був ліквідований. У вересні того самого року засновано філіали у Львові, Одесі та Харкові. У 2001 р. філіали набули статусу регіональних інститутів державного управління (далі - регіональні інститути) у складі Академії.

Важливо підкреслити, що Інститут державного управління і самоврядування в 1992-1995 рр. став своєрідним інституційним проривом на національному терені до кращих світових академічних здобутків у галузі державного управління. Адже саме через цей Інститут відбулася перша імплементація в Україні підготовки магістрів державного управління, що доповнювалася (а не підмінялася) короткотерміновим та оперативним підвищенням кваліфікації в цій сфері. Саме в забезпеченні такого підходу слід високо оцінити історичну місію співдиректорів Інституту Б.О.Кравченка (з 1995 по 2004 рр. проректора, а нині почесного доктора Академії) і В.М.Свінцицького. Водночас утворення Академії не було простою зміною назви закладу, а мало на меті подальший його розвиток, вихід за рамки професійної школи, хоча й неспресічного рівня.

Сьогодні легше сформулювати й підсумувати базові принципи, на яких відбувалося становлення Академії, ніж у 1995 р., коли такі загальні первоначала (основи) лише теоретично визначалися та, що називається, на марші уточнювалися і корегувалися, практично апробувалися і перевірялися [13; 16; 17].

Ці загальні принципи такі.

Перший. Розбудова повноцінного вищого навчального закладу університетського типу найвищого за національними стандартами IV рівня акредитації.

Другий. Не дублювання традиційно існуючих напрямів і спеціальностей підготовки, а формування принципово нових

для України галузей освіти та науки для державно-управлінської діяльності.

Третій. Відкритість для громадянського суспільства й доступність для громадян слітарного по суті закладу.

Четвертий. Європейська та євроатлантична інтегрованість - орієнтація на кращий досвід Європи і Північної Америки, його творче використання, проте не сліпе копіювання.

П'ятий. Відповідність статусу і функцій, масштабу і потенціалу закладу місцю та ролі України на європейській арені, а також державного управління поміж інших видів діяльності.

Шостий. Забезпечення фундаментальної академічної підготовки як основи професіоналізму в державному управлінні.

Сьомий. Орієнтація на вітчизняне і міжнародне визнання, світову репутацію в навчанні й дослідженнях на підставі досягнення високих стандартів якості в галузі державного управління.

Восьмий. Набуття статусу головного вищого навчального закладу не як монополіста, а як лідера в загальнонаціональній системі професійного навчання персоналу для державного управління.

Дев'ятий. Масштабна професійна підготовка як основа, умова й середовище слітного вишколу в державному управлінні.

Десятий. Випереджаючі до практики зміст, форми, методи та засоби навчання.

Перелічені принципи впливають із аналізу світових процесів глобалізації, інтеграції й диференціації, прискорення змін, прямування до інформаційного суспільства, зокрема у сферах практичної діяльності, професійного навчання, наукових досліджень [2; 4; 11; 15]. Деякі з цих процесів узагалі організаційно оформилися в кінці 90-х років минулого століття: приміром, Болонський процес (1999 р.) [12; 23], європейський асоціативно-акредитаційний процес у сфері державного управління (1999 р.) [34; 39] тощо.

Здобутки за десять років напруженої роботи чималі. Розроблено та запроваджено вперше в Україні освітню і наукову

галузі “Державне управління” для кадрового та наукового забезпечення державного управління, яке офіційно визнано ООН, ЄС, Україною окремим видом діяльності [8; 10; 15; 25]. Сьогодні в межах зазначеної освітньої галузі й однойменного напряму підготовки фахівців у цивільних вищих навчальних закладах чинні три спеціальності: “Управління суспільним розвитком”, “Державне управління”, “Державна служба” з 29 спеціалізаціями, а в рамках наукової галузі - чотири спеціальності: “Теорія та історія державного управління”, “Механізми державного управління”, “Державна служба”, “Місцеве самоврядування” [7; 8; 15]. Здійснюється розробка нових спеціальностей та спеціалізацій відповідно до актуальних потреб. Підготовлено понад 7 тис. магістрів (з них 1,3 тис. отримали також закордонні дипломи), 152 кандидати і 33 доктори наук з державного управління, підвищено кваліфікацію близько 120 тис. управлінських кадрів, майже для 2 тис. осіб забезпечено закордонне стажування. Нині випускники закладу обіймають ключові посади на різних щаблях державного управління, представлені в Кабінеті Міністрів України народної довіри, сформованому в цьому році. Серед випускників 14 народних депутатів останнього скликання, керівники центральних і місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, герої України. Вони очолювали й очолюють обласні державні адміністрації, обрані міськими головами великих (Харків, Чернігів), середніх (Бердичів, Бердянськ, Ізмаїл, Керч, Конотоп, Костянтинівка, Ніжин, Нікополь, Павлоград, Феодосія) і малих міст, сільськими та селищними головами, головами районних рад. П’ять магістрів державного управління увійшли до керівного складу Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Багато підготовлених Академією фахівців працюють у секретаріатах Президента України та Кабінету Міністрів України, Апараті Верховної Ради України, апаратах Ради національної безпеки і оборони України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, Генеральній прокуратурі України. Академія набула реальної здатності швидко й повно, актуально й якісно реагувати на сучасні потреби в професійному

удосконаленні кадрів нової України. Загалом за масштабами підготовки, науково-педагогічним та науковим потенціалом заклад за історично короткий період перевершив параметри типового університету України [2]. Ці досягнення мають бути збережені та примножені, а не втрачені внаслідок необґрунтованих реорганізацій [1].

На окремих концептуальних аспектах розбудови Академії та відповідного професійного (освітнього, наукового, практичного) середовища слід спинитися окремо.

З самого початку постало питання, якою бути Академії, і сформульовані вище десять принципів її організації дають сьогодні достатньо зрозумілу відповідь. Але в справжній “принциповості” зазначених принципів необхідно було переконати і себе, і партнерів, і замовників, і споживачів академічної продукції. Для цього здійснювалася стратегія, що полягала в наступному.

По-перше, не відкинути, а творчо використати та розвинути кількарічні напрацювання Інституту державного управління і самоврядування, що в основу професійного навчання покладав саме університетську модель академічної (магістерської) підготовки з державного управління, доповнену підвищенням кваліфікації.

По-друге, системно вивчати й узагальнювати фактичну практику реалізації навчання державно-управлінських кадрів у розвинених країнах Північної Америки (Канада, США) і Європи (Велика Британія, Нідерланди, Німеччина, Франція, Швеція й інші), що є світовими лідерами в розвитку державного управління як галузі професійної діяльності, так і відповідного навчання та досліджень. Особливо заслуговували на увагу багаторічні здобутки фахового забезпечення державного управління в США і Канаді [14; 34-36; 38,47]. Сьогодні цілком зрозуміло: те, що оформилося в цих північноамериканських країнах ще в середині XIX ст., на європейському континенті стало інтенсивно запроваджуватися на рубежі минулого і нинішнього століть [14; 15; 34]. Загалом якість, сила та знак світових тенденцій у сфері державного управління нині проявилися одно-

значно й очевидно. Лише через недостатню обізнаність чи надмірну упередженість можна не помічати, що альтернативи повноцінній і повноструктурній академічній підготовці у професіоналізації державного управління (як, до речі, й інших видів діяльності, скажімо, освіти, охорони здоров'я тощо) немає.

Тому принаймні курйозними виглядають неосвітлені рекомендації щодо використання іншої моделі забезпечення державного управління фахівцями, шляхом вихоплення із контексту певних (нерідко застарілих) фрагментів національних систем кадрового супроводу державно-управлінських справ інших країн. Як характерний приклад можна навести пропозиції Головдержслужби України щодо утворення в Україні за наявності Академії “Школи вищого корпусу державної служби та започаткування у взаємодії з Комісією з питань формування кадрового резерву на керівні посади державних службовців програми професійного розвитку лідерів у системі державної служби” [32]. Недоцільність такого шляху, що маскується красивою фразою, полягає передовсім у тому, що ці функції вже виконує Академія, яка накопичила для цього необхідний організаційний, навчальний, методичний та науковий потенціал, має високу національну й міжнародну репутацію, європейську акредитацію базової магістерської програми (інша справа, що потрібно продовжити модернізацію діяльності існуючого закладу, яка дешевша та швидша, ніж створення з нуля нового, до того ж на хибних засадах і за професійно сумнівних гарантій).

У даному випадку маємо невдалу спробу використати іноземний досвід, приміром, Канади, не розібравшись у його особливостях. Дійсно, в цій країні у 2004 р. утворено Канадську школу державної служби для підготовки лідерів і менеджерів державного управління [37]. Проте слід урахувати специфіку кадрового забезпечення державно-управлінської сфери в цій країні, яка полягає в тому, що тут давно існує потужна мережа університетів, які насичують ринок фахівцями з державного управління і здійснюють підвищення їх кваліфікації [14; 34; 35; 38; 45], однак немає жодного такого університету федерального підпорядкованості (натомість провінційна за законодавством).

У цих умовах зрозумілі потреби мати загальнонаціональний заклад, який би працював на допоміжне професійне вдосконалення федеральних державних службовців. В Україні такої проблеми немає, оскільки існує Академія при Главі держави. Якщо звертатися до канадської практики, то на нашому терені більш підходящим є досвід функціонування Національної школи державного управління Квебекського університету та його співпраці з провінційним урядом [41].

У США взагалі не існує подібного до Канадської школи державної служби закладу, натомість, як і в Канаді, багато університетів задіяні в постачанні фахівців для державно-управлінської сфери країни [14; 34; 36]. Високопосадовці США мають можливість проходити як академічну підготовку, так і підвищення кваліфікації, приміром, у Школі урядування імені Джона Кеннеді Гарвардського університету [42]. Цей зразок теж більш корисний для України.

Механічне перенесення досвіду Північної Америки на терени України шляхом приєднання Академії до одного з класичних університетів також не прийнятне. Адже в Європі подібні заклади, які у своїй діяльності зорієнтовані на вищі щаблі державного управління, як правило, безпосередньо підпорядковані або президенту (Східна Європа - Азербайджан, Білорусь, Казахстан, Росія), або прем'єр-міністру країни (Західна і Центральна Європа - Італія, Польща, Франція) [14; 15; 21; 40; 46].

Оманливою є й аргументація доцільності утворення згаданої школи нібито великою витратністю утримання Академії. На це слід запропонувати порівняти витрати держави на навчання фахівців державного управління і, скажімо, права або економіки, зваживши при цьому на рівні підготовки (магістерський, кандидатський, докторський та підвищення кваліфікації для роботи на вищих управлінських щаблях) і масштаб сфери державного управління. За останніми даними Держкомстату України, для забезпечення виду діяльності "Державне управління" у 2003 р. з Державного бюджету витрачено понад 10 млрд грн (3,8% ВВП), протягом року було задіяно близько одного мільйона працівників [33]. Що стосується загальних державних видатків на

фахову підготовку, то їх частка на магістерському рівні для освітньої галузі “Державне управління” становила 2,4%, натомість для “Права” - 5,0%, “Економіки, комерції та підприємництва” - 30,4% [3]. За цим показником “Державне управління” у згаданому році посідало лише дев’яте місце серед 17 (разом із специфічними категоріями) освітніх галузей. Крім того, за інвестованими у фахову освіту коштами фізичних осіб 12 рейтинг “Державного управління” (з 1,2% фінансування) значно поступався рейтингам “Права” (3-й з 7,4%) та “Економіки, комерції та підприємництва” (1-й з 56,9%) [3].

Тому національним склестичним запозиченням та перенесенням, надуманим аргументам і псевдоноваторству варто протиставити системне та кваліфіковане вивчення кращих світових зразків і ретельне дослідження можливості їх трансплантації й приживлення в Україні.

За великим рахунком пріоритетність університетської моделі фахової підготовки державно-управлінських кадрів стає краще зрозумілою, якщо зважити на те, що державне управління є загальноновизнаним видом діяльності, а не аспектом іншого її виду [10; 15; 19; 25; 43; 48; 49]. Дійсно, відповідно до Міжнародної стандартної галузевої класифікації всіх видів економічної діяльності, яка розроблена і запроваджена ще в 1948 р., переглянута Статистичною комісією ООН у 1989 р. й набула оновленої редакції 1 січня 2003 р. [19; 25], Статистичної класифікації економічної діяльності в Європейському співтоваристві, складеної в ЄС у 1990 р. й остаточно затвердженої в 1993 р. [49], вітчизняної Класифікації видів економічної діяльності, прийнятої Держстандартом України в 1996 р. і запровадженої з 1997 р. [10], “Державне управління і оборона. Обов’язкове соціальне страхування” або “Державне управління” є окремим видом поміж 17 іншими видами діяльності, кожен з яких потребує кадрового та наукового забезпечення. Подібну Стандартну галузеву класифікацію економічної діяльності із 17 видів упроваджено в Сполученому Королівстві в 1992 р. [48]. У США Стандартною галузевою класифікацією (SIC), прийнятою в 1987 р., “Державне управління” визначено одним з 11 видів діяльності (що

ще збільшує його вагу) [43]. Перспективне розширення переліку видів діяльності також зберігає державне управління як окремий вид.

Безальтернативним у руслі сучасних тенденцій є і розширення автономності (самостійності) Академії у вирішенні питань основної діяльності з одночасним посиленням ролі Наглядової ради, усіх зацікавлених сторін у прийнятті рішень щодо напрямів подальшого розвитку закладу. На важливості такої автономії наголосив Президент України В.А.Ющенко, виступаючи на колегії Міністерства освіти і науки України 24 березня 2005 р. [4]. Тобто не адміністрування навчального, наукового, управлінського процесів в Академії, як цього домагається Головдержслужба України, скажімо, шляхом визнання себе єдиним державним замовником на професійне навчання державних службовців, проведення наукових досліджень і прикладних розробок з питань державної служби [24; 30-32]. У нинішньому статусі зазначеного відомства це лише продскларовані амбіції через фінансування (та відповідну підзвітність і підконтрольність) керувати президентською Академією. Адже сьогодні Головдержслужба реально не впливає на кадрову ситуацію на вищих щаблях державного управління (приміром, у секретаріатах Президента України, Кабінеті Міністрів України, Апараті Верховної Ради України), взагалі не призначає державних службовців, крім свого центрального й територіальних апаратів, по суті не керує процесами добору слухачів і використання випускників Академії, зрештою не має повноважень, так би мовити, “генерального роботодавця” або “загальнонаціонального відділу кадрів” у державному управлінні. Відомство, попри усі намагання виступати “єдиним замовником”, до цього часу так і не спромоглося, приміром, замовити навчання в Академії (хоча б у порядку експерименту) бодай невеликої кількості конкретних посадовців за тими чи іншими програмами. Зрештою, у світі немає вартих уваги випадків адміністрування агентствами державної служби загальнонаціональних закладів підготовки кадрів для державного управління. Це суперечить глобальним і національним тенденціям децентралі-

зації, дсکنونцєтрації, розмєжування повноважєнь у державному управлінні.

Щє одне принципове питання на порядку денному: скільки кадрів доцільно навчати на найвищому рівні державного управління. Існують пропозиції зменшити кількість слухачів. Проти такого підходу існує принаймні кілька заперечєнь. По-перше, національні особливості України такі, що за населєнням вона входить до сімки найбільших європейських країн і в ній відбуваються кардинальні суспільні перетворєння. Тобто мізерне квотування підготовки розтягне цей процес на десятки років. Натомість ситуація в країні вимагає найшвидшого накопичєння критичної маси фахівців державного управління. По-друге, Україна, на відміну від невеликих європейських країн, спроможна утворити й утримувати повномасштабний і повноструктурний навчальний заклад вищого (університетського) рівня для кадрового та наукового забезпечєння і суспільних перетворєнь, і своєї навчальної та дослідницької діяльності. Потрєє, у розвинєному науково-педагогічному і науковому середовищі з відповідною навчальною, дослідницькою, інформаційною, технічною інфраструктурою та фаховою культурою завжди можна виділити й ефективно готувати елітарну групу, скажімо, у 100-200 осіб з вищих щаблів державного управління (приєміром, у спеціально утворєній у складі Академії Школі вищих керівних кадрів). До того ж, що важливо, робити це за найвищими визнаними у світі, Європі, Україні академічними рівнями підготовки [6; 18; 23; 27]. По-чєтверте, зберсжєння і розумне використання достатнього масштабу підготовки знижує собівартість освітніх та наукових послуг. По-п'єте, в умовах високої плінності кадрів у сфері державного управління в період його становлення, необхідності формування загальної адміністративної культури в суспільстві слід вибрати стратегію поєднання переважно-домінуючої адресної підготовки кадрів для найвищих рівнів державного управління з певним допоміжно-доповнюючим наповнєнням державно-управлінськими фахівцями ринку праці (протє з державним обліком цих кадрів). До рєчі, розпорошеність і роздрібєєність вищої школи України

також піддавалася гострій критиці на вищезазначеній колесії освітнього міністерства [2; 4].

Для проведення навчального процесу та наукових досліджень в Академії сформовано відповідний інституційний і фаховий потенціал. У її складі діють: Дніпропетровський, Львівський, Одеський, Харківський регіональні інститути державного управління; Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів; Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування; 15 факультетів, у тому числі факультет вищих керівних кадрів; 56 кафедр; Центр дистанційного навчання; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України; аспірантура, докторантура; шість спеціалізованих учених рад для захисту дисертацій. У закладі на штатних засадах працюють 95 докторів наук, професорів та 300 кандидатів наук, доцентів. Крім того, щорічно запрошується близько 650 провідних вітчизняних й іноземних фахівців державно-управлінської справи, у тому числі вищі посадові особи держави, послы іноземних держав. Приміром, в Академії перед слухачами, як Прем'єр-міністр України, виступав В.А.Ющенко - нині вснародно обраний Президент України, заступник Голови Верховної Ради України О.О.Зінченко - сьогодні Державний секретар України й інші високопосадовці, Посол США в Україні Джон Хербст. Серед почесних докторів наук закладу Голова Верховної Ради України В.М.Литвин.

Випускники, слухачі, аспіранти, докторанти, працівники Академії професійно, патріотично і порядно проявили себе під час останніх багатотрудних виборчих перегонів. Це насамперед забезпечено тим, що зміст навчання, діяльність закладу в цілому відповідають кращим світовим і європейським стандартам фахової підготовки, демократичним цінностям. Адже Академія входить до складу низки міжнародних фахових організацій з державного управління, реалізувала і продовжує здійснювати програми міжнародної технічної допомоги [8].

Як результат, заклад здобув високу вітчизняну й міжнародну репутацію. У 2001 р. Академії надано статус національної. У 2004 р. магістерська програма підготовки магістрів дер-

жавного управління за денною формою навчання в Академії (м. Київ) акредитована на період до 2011 р. Європейською акредитаційною асоціацією з державного управління [8; 39]. За рішенням міжнародної фахової спільноти Академія визнана місцем та організатором проведення 15-17 червня 2005 р. XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців, що є безпрецедентною подією для Східної Європи.

З метою модернізації змісту, форм, методів і засобів діяльності в Академії в 2001 р. утворено Центр дистанційного навчання, який визнано одним з найкращих у Навчальній мережі глобального розвитку Світового банку. Центром для вищого керівного персоналу запроваджено магістерську підготовку за спеціальністю “Управління суспільним розвитком” у заочно-дистанційному форматі, здійснюються заходи з підвищення кваліфікації із застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій [8].

Фундаментальне питання фахового вдосконалення керівних працівників державного управління - співвідношення їх теоретичної і практичної підготовки. В Академії ці важливі складові професійного навчання не протиставляють одна одній на альтернативній основі, а забезпечують їх взаємну доповнюваність, ведуть пошук найбільш оптимального поєднання та співвідношення. З урахуванням виконуваних завдань і функцій, їх складності, обсягу, змінності, а також відповідальності за прийняття рішень рівень теоретичної й особливо теоретико-методологічної підготовки для керівного складу, насамперед вищих категорій посад, має бути високим, натомість для спеціалістів, зокрема на посадах найнижчих категорій, на перший план виступає наявність конкретних практично-виконавських умінь і навичок. Виходячи саме з цього, вибудовується академічна система підготовки в закладі [9; 14; 44].

Становлення Академії можна кваліфікувати як остаточний перехід “рубікону” у сфері освіти і науки для державного управління. Беззаперечним є прогресивний вплив закладу на суспільні трансформації, модернізацію державного управління, його кадровий і науковий супровід.

Аналіз кадрової ситуації, рівня професіоналізму, адміністративної культури в галузі державного управління, його ефективності й результативності з урахуванням завдань гармонізації державно-управлінської системи, що поставлені Главою держави В.А.Ющенком [22], дає підстави для окреслення пріоритетів організації навчання і досліджень в Академії.

За даними Голодержслужби України [5], станом на 31 грудня 2004 р. на державній службі перебувало 251,5 тис. (73,7%), на службі в органах місцевого самоврядування - 89,6 тис. (26,3%) працівників, разом - 341,1 тис. (100,0%) осіб. Очевидно, що зазначені державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування не вичерпують весь кадровий склад державного управління. Це, так би мовити, загальна цивільна складова державного управління, в якому також задіяні працівники, діяльність котрих регламентується спеціальними законами, скажімо, про дипломатичну, митну, податкову й іншу службу тощо.

З метою організації й модернізації фахового навчання кадрів для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, крім кількісних параметрів кадрового корпусу, необхідно враховувати його якісні характеристики.

У зв'язку з цим принципово важливим є поділ зазначеного персоналу на керівників і спеціалістів: перших нараховується 95,2 тис. (27,9%), других - 245,8 тис. (72,1%). Також важливо враховувати розподіл працівників за категоріями посад на службі. Цей розподіл нерівномірний і для персоналу без 10,0 тис. (2,9%) державних службовців у системах міністерств оборони, внутрішніх справ, служби безпеки, державної прикордонної служби є наступним. Посади I категорії обіймають 0,1% працівників, II - 0,4%; III - 2,1%; IV - 3,7%; V - 18,7%; VI - 40,3% і VII - 34,7% осіб. Отже, на посадах I-III категорій перебуває 8,6 тис. (2,6%) працівників, з них 5,6 тис. (65,0%) керівників і 3,0 тис. (35,0%, посади II-III категорій) спеціалістів. Це - кадрова еліта, яка потребує особливої уваги. На посадах I-IV категорій - 20,8 тис. (6,3%) працівників державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (14,5 тис., або 69,5%, керівників і 6,3 тис., або 30,5%, спеціалістів). Для цих двох груп працівників керівники

приблизно удвічі переважають спеціалістів: відповідно в 1,9 і 2,3 рази. Особливою, доволі поширеною, категорією посад є п'ята (61,9 тис. працівників), на якій керівники кількісно також значно переважають спеціалістів: 38,6 тис. (62,4%) керівників і 23,3 тис. (37,6%) спеціалістів. Нарешті, на посадах VI категорії спеціалісти (92,6 тис.) чисельно домінують над керівниками, хоча кількість останніх залишається значною (40,8 тис.) і навіть чисельно перевершує керівників на посадах V категорії. Керівники на посадах VI категорії, як правило, очолюють несаможостійні, здебільшого профільні структурні підрозділи на територіальному та місцевому рівнях. На посадах VII категорії перебувають виключно спеціалісти - 114,8 тис. Загалом чисельне співвідношення керівників і спеціалістів за категоріями посад відповідно становить: I категорія - усі (270) керівники; II - 10,1; III - 1,4; IV - 2,7; V - 1,7; VI - 0,4; VII - усі (114,8 тис.) спеціалісти [5]. Аномальне невелике кількісне переважання керівників на посадах III категорії вказує на, з одного боку, завищену категорійність посад спеціалістів у центральних органах державної влади, а з другого - низьку категорійність посад керівників територіальних і місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Як свідчить аналіз, функції (а отже й фахова підготовка) керівників і спеціалістів кардинально відрізняються [13; 14]. Дійсно, діяльність керівного персоналу, як правило, поліфункціональна, спеціалістів - монофункціональна. Зрозуміло, що серед керівних посад є загальні (типові) і спеціалізовані (конкретно-особливі). Так само робота спеціаліста може наближатися до керівної діяльності (широкопрофільна спеціалізація), а може залишатися вузькопрофільною. Крім того, функціональна палітра керівника набагато мінливіша, непередбачуваніша, натомість функції спеціаліста стабільніші й визначеніші. У першому випадку тип професійного навчання спрямований на підготовку "генералістів" (від англ. "general" - загальний), у другому - власне "спеціалістів" (від англ. "special" - спеціальний).

Наступний фундаментальний фактор, що визначає фахову підготовку державних службовців та посадових осіб місце-

ного самоврядування - це рівень і напрям (спеціальність) їх освіти. Вищу (неповну, базову, повну) освіту мають 96,5% зазначених кадрів, зокрема повну вищу - 67,2%. З них державні службовці - відповідно 96,2% і 69,7%, посадові особи місцевого самоврядування - 97,1% і 60,2% [5]. Ці формальні показники за міжнародними мірками можна вважати цілком задовільними. Проблема полягає в іншому - неадекватності профілів (галузей, напрямів, спеціальностей) фахової освіти кадрів державного управління виконуваним ними функціям. Навіть у спеціалістів напрям (спеціальність) підготовки часто-густо не відповідає функціональним обов'язкам. У керівників - ситуація набагато складніша. Абсолютній більшості з них їхня вища освіта (здебільшого інженерна, аграрна, природнича, педагогічна тощо) мало в чому слугує успішному здійсненню керівної діяльності, відповідає її специфіці. Особливо це виявляється в період докорінних суспільних трансформацій і кардинальних змін функцій держави.

Специфічна фахова підготовка державно-управлінського персоналу актуальна й з огляду на високу плінність кадрів на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування. За один 2004 р. вибуло 48,8 тис. (14,3%), прийнято 63,8 тис. (18,7%) працівників [5]. З одного боку, новоприбулих слід фахово вдосконалювати, з другого - ґрунтовна фахова підготовка є стабілізуючим для служби чинником.

Реально у 2004 р. з 331,0 тис. державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування лише 15,5% професійно навчалися, зокрема 17,4% державних службовців і 10,6% посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому, якщо для керівників ці показники кращі (відповідно 21,3%; 24,8% і 13,3%), то для спеціалістів - суттєво гірші (13,2%; 14,6% та 9,4%) [5]. Легко бачити, що ситуація з навчанням посадових осіб місцевого самоврядування значно гірша, ніж для державних службовців. За категоріями посад залучення персоналу до навчання виражається так: I категорія - 7,8%; II - 18,7%; III - 22,7%; IV - 22,7%; V - 20,3%; VI - 14,8%; VII - 12,5% [5]. Отже, для Академії важливим є удосконалення змісту, форм, методів, опти-

мізації обсягів навчання працівників насамперед I і II категорій посад, за рівень фахової компетентності яких заклад безпосередньо відповідає. Що стосується посадових осіб місцевого самоврядування, то як показує аналіз, їх загальне відставання в професійному навчанні передовсім визначається скоріше неспроможністю (і певною неувагою) самих органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань фахового вдосконалення свого персоналу, ніж недостатністю, недоступністю, неадекватністю загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів.

Оскільки генеральна світова стратегія професійного навчання державно-управлінських кадрів полягає в їх ґрунтовній академічній підготовці за бакалаврським, магістерським, докторським ступенями, доповненій доступним і ступеневим підвищенням кваліфікації, оскільки це має бути в основі концепції удосконалення Академії, організації в закладі навчання вищих керівних кадрів як лідерів і менеджерів державного управління.

На порядку денному - посилення вкладу Академії в європейську та євроатлантичну інтеграцію України [2; 4; 7; 20; 26; 28; 29]. Це потребує, з одного боку, відповідної персонування змісту навчання і науково-дослідної роботи, а з другого - імплементації в самому закладі європейських та світових стандартів якості.

У ряду викликів сучасності - інформатизація суспільного життя, державного управління, професійного навчання державно-управлінських кадрів. У зв'язку з цим у 2005 р. буде завершено утворення на базі Академії та її Дніпропетровського, Львівського, Одеського і Харківського регіональних інститутів державного управління міжрегіональної мережі дистанційного навчання. Незабаром у закладі відбудеться перехід на переважне використання в навчальному процесі інформаційно-комунікаційних технологій.

Нарешті, у процесі свого розвитку Академія повинна демонструвати зразки досконалого управління своєю діяльністю, здійснення постійного моніторингу якості навчання і досліджень, оцінки досягнутих результатів, аналізу актуального стану закладу, його відповідності новим викликам, своєчасності

та адекватності відповідей на зміни, що відбуваються в національному, регіональному і глобальному масштабах.

Список використаних джерел

1. Академія потребує реорганізації // Уряд. кур'єр. - 2005. - 18 берез. (№ 49).
2. Вища освіта і наука - найважливіші сфери відповідальності громадянського суспільства та основа інноваційного розвитку: Доп. С.Ніколаєнка на підсумковій колегії М-ва освіти і науки (24 березня, м. Київ) // Освіта України. - 2005. - 29 берез. - С. 5-7.
3. Вища освіта і наука - найважливіші сфери відповідальності громадянського суспільства та основа інноваційного розвитку: Інформ.-аналіт. матеріали до засідання підсумкової колегії М-ва освіти і науки / Відп. за випуск М.Ф.Степко. - К.: КНЕУ, 2005. - 116 с.
4. Віктор Ющенко: Я буду тим Президентом, який щорічно збільшуватиме фінансування вищої школи: Виступ Президента України Віктора Ющенка на колегії М-ва освіти і науки України // Освіта України. - 2005. - 29 берез. - С. 2-4.
5. Головне управління державної служби України // <http://www.guds.gov.ua/document/41922;/dinam.htm>. - 2005.
6. Закон України про вищу освіту // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2984%2D14&p=1>.
7. Звіт про основні підсумки діяльності Головного управління державної служби України у 2003 році, пріоритетні напрями розвитку державної служби в 2004 році: Затв. Наказом Голодержслужби України від 18 берез. 2004 р. № 44. - К.: Голодержслужба, 2004.
8. Звіт про роботу в 2003-2004 навчальному році (1 вересня 2004 р. - 31 серпня 2004 р.) / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - 264 с.
9. Класифікатор професій: Державний класифікатор України ДК 003 - 95 / Держстандарт України. - К.: Вид-во "Соцінформ", 2001. - 584 с.

10. Класифікація видів економічної діяльності. Державний класифікатор України. - К.: Держстандарт України, 1996. - 284 с.

11. *Кремень В.Г.* Освіта і наука в Україні - інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати. - К.: Грамота, 2005. - 448 с.

12. *Луговий В.І.* Болонський процес і підготовка державно-управлінських кадрів // Вісн. держ. служби України. - 2005. - № 1. - С. 13-19.

13. *Луговий В.І.* Про деякі принципи підготовки керівного персоналу державної служби // Вісн. УАДУ. - 1996. - № 1. - С. 14-22.

14. *Луговий В.І.* Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 2. - С. 5-13.

15. *Луговий В.І.* Професійна підготовка державно-управлінських кадрів у контексті сучасних тенденцій // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 3. - С. 11-20.

16. *Луговий В.І.* Шляхи і засади вдосконалення підготовки керівного персоналу державної служби (аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду) // Підвищення кваліфікації державних службовців: Зб. наук. пр. / Кол. авт.; Кер. П.С.Назимко. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - С. 108-138.

17. *Луговий В., Князєв В.* Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 3-4.

18. Международная стандартная классификация образования - 1997 / ЮНЕСКО. - www.uis.unesco.org/cn/pub/pub.

19. Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности. - 3-й пересмотренный вариант / Стат. док. - Нью-Йорк: ООН, 1990. - Сер. М. - № 4. - Rev. 3.

20. Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та

підміністративної реформи // Вісн. держ. служби України. - 2004. - № 2. - С. 54-65.

21. Национальная школа администрации (ЕНА): Годовой отчёт за 2003 год // www.cna.fr.

22. Не розподіл влади, а гармонізація управління: З виступу Президента України Віктора Ющенка на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування 26 квітня 2005 року // Уряд. кур'єр. - 2005. - 29 квіт. (№ 80).

23. Основні засади розвитку вищої освіти України в контексті Болонського процесу (документи і матеріали 2003-2004 рр.) / За ред. В.Г.Кременя; Авт. кол.: М.Ф.Степко, Я.Я.Болубаш, В.Д.Шинкарук, В.В.Грубінко, І.І.Бабин. - Тернопіль: Вид-во ТДПУ ім. В.Гнатюка, 2004. - 147 с.

24. Основні підходи до реформування системи державної служби в Україні / Головне управління державної служби України. - К.: Центр сприяння інституційного розв. держ. служби при Голодержслужбі України, 2005. - 4 с.

25. Парфенцева Н. Міжнародні статистичні класифікації діяльності та продукції: стан та перспективи розвитку // Наук. вісн. Держ. акад. стат., обліку та аудиту. - 2004.- Вип. 2.

26. Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки: Указ Президента України від 13 груд. 2003 р. № 1433.

27. Про затвердження Державної програми розвитку вищої освіти на 2005-2007 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 верес. 2004 р. № 1183.

28. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. № 756.

29. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278.

30. Проект Закону України "Про державну службу" / Головне управління державної служби України // <http://www.guds.gov.ua>.

31. Проект нової редакції Концепції розвитку законодавства про державну службу / Головне управління державної служби України // <http://www.guds.gov.ua>.

32. Професійна державна служба: що зроблено і що далі?: Доп. про основні результати діяльності у 2004 році / Головне управління державної служби України. - К.: Центр сприяння інституційного розв. держ. служби при Головердержслужбі України, 2005. - 20 с.

33. Статистичний щорічник України за 2003 рік / Держкомстат України; За ред. О.Г.Осауленка; Відп. за вип. В.А.Головко. - К.: Консультант, 2004.

34. Таланова Ж.В. Стандартизація фахової підготовки з державного управління в країнах Північної Америки і Європи: Автореф. дис... кан-та наук з держ. упр.: 25.00.03 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К., 2004. - 20 с.

35. About the Canadian Association of Programs in Public Administration. CAPPA // <http://www.cappa.ca>.

36. About NASPAA - National Association of Schools of Public Affairs and Administration // <http://www.naspaa.org>.

37. Canada School of Public Service // www.myschool-monccole.gc.ca.

38. Dalhousie University - School of Public Administration: About the school // <http://www.mgmt.dal.ca>.

39. EAPAA // <http://www.eapaa.org>.

40. ENA: The master's degree in public administration (long cycle) // <http://www.ena.fr>.

41. ENAP - Ecole nationale d'administration publique // <http://www.enap.quebec.ca>.

42. Harvard University. John F. Kennedy School of Government. Degree Programs // <http://www.ksg.harvard.edu>.

43. International Concordance between the Industrial Classifications of the United Nations (ISIC Rev.3) and Canada (1980 SIC), the European Union (NACE Rev.1), the United States (1987 SIC). - Canada.

44. International Standard Classification of Occupations. ISCO - 88 // <http://www.ilo.org>.

-
45. IPAC. What is IPAC // <http://www.ipac.ca>.
46. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Report. 2001 - 2003. - Warsaw, 2003. - 40 с.
47. Maxwell School of Syracuse University: Public Administration // <http://www.maxwell.syr.edu/pa>.
48. Standard Industrial Classification of Economic Activities, 1992 / Central Statistical Office. - London: HMSO.
49. Statistical classification of economic activities in the European Community // NACE Rev.1. - Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996.

Виступ на засіданні робочої групи з підготовки проекту Закону України "Про державну службу" 29 квітня 2005 р.*

Шановні віце-прем'єр-міністр, колеги!

Розгляд запропонованих проєктів нової редакції Концепції розвитку законодавства про державну службу (далі - Концепція) та Закону України про державну службу (далі - Закон) переконує, що не забезпечено системного підходу до здійснення кардинальних перетворень у державній службі.

Дійсно, подані на розгляд робочої групи зазначені проєкти недостатньо узгоджені між собою. Так, у проєкті Закону передбачаються державні цивільна і мілітаризована служби (ст. 4), а також корпуси державної цивільної служби (ст. 14). Водночас проєкт Концепції не містить положень про загальну організацію державної служби.

Крім того, проєкт Закону виписано не системно. Адже в законопроєкті лише позначено два види державної служби, а також указано на корпуси цивільної державної служби, проте проєкт Закону переважно присвячений одному загальному корпусові державної цивільної служби. Тобто назва законопроєкту не відповідає його змісту.

* Друкується вперше.

У зв'язку з цим варто звернути увагу на досвід Росії в законодавчій розбудові своєї державної служби. В Росії спочатку у 2003 р. прийнято федеральний закон "Про систему державної служби Російської Федерації", яким визначено основні види державної служби - державну цивільну, військову та правоохоронну, а також унормовано, що інші види федеральної державної служби встановлюються шляхом унесення змін і доповнень у даний закон. Після цього у 2004 р. прийнято окремий закон про державну цивільну службу.

Аналогічно визначено три види державної служби у Великій Британії - цивільну, дипломатичну й мілітаризовану.

Тому доцільно законопроект розділити на два закони, визначивши в першому з них систему державної служби України для забезпечення державного управління в цілому, а потім прийняти другий закон про державну цивільну службу. Інакше, чітко не визначившись із системою координат у концептуальному й законодавчому полі, даємо означення, котрі не виражають суті державної цивільної служби. Приміром, положення ст. 12 "Поняття державної цивільної служби" законопроекту можна так само застосувати до державної мілітаризованої служби, оскільки вони не відображають специфіку державної цивільної служби.

У законопроекті слід уникати конкретизації спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері державної служби (ст. 20 "Адміністрація державної служби України"). Адже можливо згодом це буде не Адміністрація державної служби, як пропонується, а Міністерство державного управління, або Міністерство державного управління та адміністративної реформи, або Міністерство внутрішніх справ тощо.

Викликає заперечення і прагнення унормувати адміністрування Адміністрацією державної служби освітньої та наукової діяльності у сфері державного управління: підпункт 3) пункту 4 ст. 20 стосовно того, що Адміністрація державної служби України "формує, розміщує та здійснює контроль за виконанням єдиного державного замовлення на професійне навчання державних службовців, наукові дослідження і прикладні роз-

робки з питань державної служби". Якби це сталося, то відповідні дослідження та навчання через бюрократичні обмеження не мали б умов для розвитку, оскільки запропоноване суперечить світовим і європейським тенденціям до автономізації освіти та науки, мінімізації адміністративного втручання в цю інтелектуально-інноваційну сферу, на чому наголошував Президент України, виступаючи на колегії Міністерства освіти і науки України 24 березня цього року. Це якраз та ситуація, коли потрібне розмежування повноважень адміністративно-розпорядчих, з одного боку, та освітньо-наукових, з другого.

Зокрема, це стосується підпорядкування Академії державного управління Адміністрації державної служби (другий абзац ст. 39). Залишаючи осторонь питання про неузгодження цієї норми з Главою держави або принаймні із Секретаріатом Президента України, слід зазначити, що немає таких, які заслуговували б на увагу, прикладів з міжнародної практики, коли агентства державної служби адміністрували б головні загальнонаціональні навчальні заклади з підготовки державно-управлінських кадрів. Скажімо, у Західній і Центральній Європі такі заклади підпорядковані безпосередньо прем'єр-міністрам (Італія, Польща, Франція), а в Східній Європі - президентам, як найбільш повновладним посадовим особам (Азербайджан, Білорусь, Казахстан, Росія і т.д.). У Північній Америці автономія подібних закладів забезпечена в інший спосіб - шляхом повного позбавлення будь-якого адміністративного втручання в діяльність десятків університетів Канади і США, що готують відповідні кадри з державного управління для державної служби. Наприклад, це Школа урядування ім'єні Джона Кеннеді Гарвардського університету США або відповідні школи університетів Делхаузі, Квінз, Квебеку Канади.

Прагнення закріпити функцію єдиного державного замовника на підготовку кадрів, наукові дослідження для державної служби за Адміністрацією державної служби абсолютно не враховує сучасні реалії й тенденції щодо статусу такої Адміністрації. Насамперед, цей орган має дбати про набуття ним головної родової ознаки - бути, так би мовити, генеральним ро-

ботодавцем у країні, а не зводити свою місію до функціональної (тобто методичної) та контролюючої діяльності. Натомість потрібний дійовий організуюче-вирішуючий статус подібного органу. Адже за законопроектом цей орган нікого не призначає, крім свого апарату, і не має відповідальності щодо зайнятості, захисту, підтримки державних службовців.

Не можна обійти увагою й твердження, яке тут висловлювалося, що підготовка фахівців з державного управління в Україні надмірно витратна (із середньорічною вартістю навчання одного фахівця близько 13 тис. грн, тоді як у середньому по вищій школі вона становить 3,5 тис. грн). Адже, по-перше, за 3,5 тис. грн на рік важко забезпечити високу якість підготовки для такої відповідальної сфери діяльності як державне управління. По-друге, навчання для державного управління здійснюється нині не на рівні бакалавра, а принаймні на магістерському, кандидатському та докторському рівнях, що також потрібно враховувати.

Дякую за увагу.

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ФАХОВОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ

Народження Академії

День заснування Академії - 30 травня 1995 р. Саме тоді Президент України Л.Кучма видав Указ про утворення Української Академії державного управління при Президентові України на базі Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України. Ця подія була логічним кроком у вибудові ефективної системи виконавчої влади та її невід'ємного складника - підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів для центральних та місцевих органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Адже за Конституційним договором між Президентом та Верховною Радою України Президент очолює систему органів державної виконавчої влади України і своїм історичним актом про утворення Академії виявив турботу про забезпечення держави компетентними кадрами управлінців. Академія покликана узяти на себе найвідповідальнішу місію - навчати на високому професійному рівні конче потрібний персонал для державної служби, методично і консультативно спрямовувати роботу інших регіональних центрів та курсів з підготовки державних службовців, керівників державних підприємств, установ, організацій.

Пройшовши протягом літа період свого первісного становлення, Академія по-справжньому розпочала 1995-96 навчальний рік. До неї, з урахуванням Дніпропетровського філіалу, зараховано 137 слухачів, які за річною програмою підготовки здобуватимуть кваліфікацію магістра державного управління за чотирма спеціалізаціями - економіка і фінанси, право і політика, соціальна і гуманітарна політика, управління містом. Крім того, 3,5 тисячі державних службовців, які займають по-

* Командор. - 1995. - № 3.

сади I-IV категорій, пройдуть підвищення кваліфікації за короткотерміновими курсами в Інституті підвищення кваліфікації кадрів, що у складі Академії.

Варто зазначити, що Академія заснована, як то кажуть, не на голому місці, її передісторія налічує двадцять років, протягом яких колись підпорядкований Мінвузу України Інститут управління народним господарством через ряд стадій послідовного зростання перетворився у заклад при Уряді України, на базі якого і виникла Академія. Сьогодні слід з вдячністю відзначити вагомий внесок у розвиток інституту його першого ректора професора Л.С.Чередниченка, який очолював заклад понад 16 років, нове дихання, надане інституту співдиректорами професорами Б.О.Кравченком і В.М.Свінціцьким, а також плідну роботу усього колективу навчального закладу.

Народження Академії - не просто зміна вивіски. З нею Президент і Уряд України пов'язують великі надії у справі систематичної і ґрунтовної підготовки персоналу державної служби.

По-перше, мають зрости масштаби та урізноманітнитися форми підготовки. Передбачається відкрити заочне і вечірнє навчання, створити Львівський, Одеський та Харківський філіали Академії. Уже в наступному році планується за магістерською програмою готувати 275 слухачів та підвищувати кваліфікацію біля 5 тисяч державних службовців. Розглядається питання про збільшення терміну підготовки. Крім того, найближчим часом у всіх областях України завершиться процес створення центрів підвищення кваліфікації кадрів державної служби, керівників державних підприємств, установ, організацій. Академія має надати методичну, інформаційну, консультативну допомогу цим центрам.

По-друге, незважаючи на практико-професійну орієнтацію навчання в Академії, вона має стати потужним науковим центром з всебічного й ґрунтовного дослідження проблем державного управління. До речі, цей напрям розвитку Академії буде забезпечено спеціальним фінансуванням, яке згідно з Положенням про Академію, затвердженим Президентом, визначено

у розмірі не меншому, ніж 10 відсотків від загальних асигнувань на її утримання. Отже, в ній будуть додатково створені наукові структури, зокрема, науково-дослідний інститут, відкриті аспірантура, докторантура, спеціалізовані ради для захисту дисертацій, значно розшириться наукова бібліотека. Для того, щоб наробки науково-педагогічного персоналу Академії своєчасно ставали надбанням найширшого загалу зацікавлених у них слухачів, викладачів, науковців, державних службовців, органів державної виконавчої влади, планується видавати періодичний науковий журнал "Вісник Української Академії державного управління при Президентові України", а також створити власне видавництво Академії.

По-третє, важливою запорукою успішного функціонування Академії, вирішення складних завдань, що покладені на неї, є добір висококваліфікованих, досвідчених і творчо працюючих професорсько-викладацьких, наукових кадрів та спеціалістів Академії. Для цього їм мають бути забезпечені сприятливі за індивідуальними нормативами умови оплати праці, іншого матеріального та соціально-побутового забезпечення.

По-четверте, не менш важливою проблемою є створення системи добору слухачів, атестації, розподілу та використання випускників Академії. Поки що тут іде пошук, тривають експерименти. На жаль, проблема стимулів і мотивів навчання в Академії не розв'язана. Діють застарілі, по суті суб'єктивно-адміністративні принципи направлення управлінського персоналу на підготовку та підвищення кваліфікації, які часто розбігаються з інтересами і планами самих слухачів. Як і раніше, випускники Академії не мають чітких гарантій щодо місць роботи, посад вищих категорій, просування по службі та присвоєння рангів, забезпечення житлом тощо. Та й самій Академії ще належить відпрацювати максимально об'єктивізовані критерії ринжування слухачів за рівнем підготовки.

По-п'яте, навчання в Академії має здійснюватись на рівні світових стандартів і вимог. Для цього будуть збережені всі кращі надбання Інституту державного управління і самоврядування. Зокрема, вже цього літа була проведена певна робота у

напрямі продовження практики обов'язкового закордонного стажування слухачів з метою ознайомлення зі світовим досвідом організації державної служби та підготовки державних службовців. Найбільше цікавить досвід, насамперед, Великої Британії, Німеччини, Франції, Канади та США. Продовжиться робота щодо міжнародної сертифікації програм магістерської підготовки в Академії, удосконалення принципів і програм короткотермінового навчання.

Рівень підготовки в Академії безпосередньо залежить від її технічної оснащеності, інформатизації. У цьому напрямі попередниками зроблено чимало, проте недостатньо. Бракує сучасної комп'ютерної техніки, зокрема, для підключення до інформаційних мереж Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів України, вищих навчальних закладів і наукових установ України та міжнародних інформаційних систем. Створення сучасного видавництва також потребує новітніх комп'ютерних й інших високотехнологічних видавничих комплексів.

Нарешті, найбільючішою проблемою є проблема матеріальної бази Академії. Наявні навчально-лабораторний комплекс корисною площею 3,4 тисячі квадратних метрів, гуртожиток на 180 місць, а також передані у користування приміщення в Київському університеті площею близько 300 квадратних метрів не можуть забезпечити підготовку необхідної кількості державних службовців. Академія потребує додатково два корпуси навчально-наукового призначення, а також остаточного розв'язання питання про забезпечення слухачів місцями у гуртожитку - тільки у Києві необхідно мати принаймні 500 місць. Що стосується навчально-наукових приміщень то, на наш погляд, потрібне або нове будівництво, або передача Академії будинків загальнодержавної власності з подальшою їх реконструкцією.

Колектив новоствореної Академії, розпочинаючи новий навчальний рік, дотримується принципу максимального збереження кращих традицій, що закладені і пройшли випробування часом в інституті, який став для неї хорошою базою. При цьому становлення навчального закладу у новій якості відбувається що називається на марші, тобто без зупинок і пауз для

рестельної підготовки реформаторських заходів, заради безперервного виконання державного замовлення на формування кадрів державних службовців.

Попереду у колективу Академії важка напружена праця, яка спрямована на піднесення закладу на рівень, що гідний статусу Академії при Президентові України. Проте, незважаючи на складність поставлених завдань, є всі підстави оптимістично дивитися у майбутнє й вважати, що окреслена мета під силу працівникам академічної установи. З нагоди початку в ній першого навчального року бажаю усім слухачам, викладачам, спеціалістам плідних звершень у справі навчання та скорішого становлення Академії як найавторитетнішого навчального закладу України.

Місце і роль Української Академії державного управління при Президентові України в системі підготовки та підвищення кваліфікації кадрів*

Підготовка професійно компетентного і громадянськи відповідального персоналу державної служби останнім часом висунулась у число державних пріоритетів. Це цілком закономірно, оскільки реформи в Україні гальмуються відсутністю критичної маси кваліфікованих державних службовців. Адже після ліквідації на початку 90-х років партійної системи підготовки кадрів наша держава певний період існувала без поповнення органів державної влади спеціально підготовленими для управлінської діяльності службовцями. Функції державного управління часто покладалися на вчорашніх інженерів, учителів, лікарів, агрономів тощо, які набували досвіду керівної діяльності здебільшого практичним шляхом.

Ось чому 1995 і 1996 роки зусиллями Президента та Уряду України стали періодом активного створення цілісної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів.

*Актуальні проблеми підвищення кваліфікації державних службовців України: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 19-20 верес. 1996 р. - К.: Вид-во УАДУ, 1996 р.

Необхідно було сформувати мережу закладів освіти, визначитись із змістом і формами навчання, створити відповідну організаційно-управлінську, навчально-методичну, науково-дослідницьку, матеріально-технічну, фінансово-економічну, соціально-побутову інфраструктуру. Проблема ускладнювалась тим, що в офіційних переліках академічної підготовки та наукових спеціальностей були відсутні галузі, які у розвинутих країнах давно існують “державне управління”. Тобто у цій новій для України справі треба було починати по суті з нуля, звертаючись до іноземного досвіду та допомоги зарубіжних партнерів, враховуючи, зрозуміло, власні національні традиції й інтереси.

У зв'язку з цим справді історичними стали травневі 1995 року укази Президента Л.Д.Кучми “Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій” та “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців”. Відповідно до цих указів заснована Українська Академія державного управління при Президентові України з її філіялами у Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові, розвивається мережа регіональних центрів підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій. Положенням про Академію вона визнана головним вищим навчальним закладом у системі навчання державних службовців і забезпечує їх підготовку для роботи на посадах вищих (I-IV) категорій в Україні.

На Академію покладені завдання: по-перше, здійснювати підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів центральних і місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування; по-друге, проводити наукові дослідження з актуальних проблем теорії і практики державного управління та самоврядування; по-третє, вивчати досвід інших держав щодо організації влади і підготовки управлінського персоналу; по-четверте, надавати методичну, інформаційну, консультативну допомогу регіональним центрам підвищення кваліфікації державних службовців.

Основними напрямками навчальної діяльності Академії є, з одного боку, підготовка магістрів державного управління за денною та заочною формами навчання, а також післямагістерська підготовка аспірантів і докторантів, з другого боку, підвищення кваліфікації працюючих державних службовців за короткотерміновими курсами. Для цього у складі Академії, її філіалів створено денний і заочний факультети, Інститут та центри підвищення кваліфікації кадрів, відкрито аспірантуру і докторантуру. Утворено також спеціальний підрозділ програмно-методичної допомоги регіональним центрам підвищення кваліфікації.

За минулий академічний рік підготовлено 147 магістрів державного управління та підвищено кваліфікацію понад 3,5 тисячі керівних державних службовців. У цьому році на навчання за магістерською програмою зараховано 446 осіб, у тому числі 375 - за державним замовленням, що втричі перевищує прийом минулого року.

Програма підготовки магістрів державного управління будується на міждисциплінарній моделі підготовки за новою для нашої країни спеціальністю "державне управління" і складається з таких базових дисциплін, як економіка і фінанси; державне управління і менеджмент; право і законотворчий процес; політологія; соціальна і гуманітарна політика; управління містом; інформаційні технології, оскільки фах "державне управління" не вписується в рамки жодної із зазначених дисциплін. Програма також передбачає п'ять спеціалізацій.

Реалізація програми магістерської підготовки забезпечується як штатним професорсько-викладацьким складом кафедр Академії, її філіалів, так і залученими на умовах погодинної оплати фахівцями з органів державного управління, провідних науково-дослідних установ, вищих навчальних закладів, викладачів інших країн - Великобританії, Канади, Німеччини, США, Франції. Магістерська програма сертифікована Університетом Північного Лондона.

Особливу увагу приділено удосконаленню керівного персоналу державних органів, яке здійснюється в Інституті підвищення кваліфікації кадрів Академії, а також у центрах підви-

щення кваліфікації її філіалів. Організуючи навчання державних службовців, що обіймають посади вищих категорій, Інститут взаємодіє з Адміністрацією Президента України, насамперед з Управлінням з питань територій, Кабінетом Міністрів України, Головдержслужбою України, кафедрами Академії. Зокрема, в Адміністрації Президента України узгоджується графік занять, навчальні програми, категорії слухачів.

Протягом 1995-1996 навчального року в Інституті підвищили кваліфікацію 2,5 тисяч керівних державних службовців. У тому числі 75 чоловік стажувались в інших країнах. Перед слухачами неодноразово виступали Президент, Прем'єр-міністр, Голова Верховної Ради, Глава Адміністрації Президента України, віце-прем'єр-міністри, міністри, голови державних комітетів та їхні заступники, відповідальні працівники центральних органів державної влади, вчені та спеціалісти, іноземні фахівці.

Значне місце в роботі Інституту посідає навчання самих викладачів, озброєння слухачів навчально-методичними та інформаційними матеріалами, розвиток співробітництва з урядовими установами, навчальними закладами інших країн, зокрема Великобританії, Іспанії, Франції, ФРН у рамках Програми Tacis Європейського Союзу. Основними напрямками міжнародного співробітництва була спільна розробка українськими та зарубіжними фахівцями навчальних курсів і програм та методичних матеріалів до них; участь іноземних фахівців у проведенні занять в Інституті та регіональних центрах підвищення кваліфікації; допомога літературою, технічним засобами навчання; надання можливості вивчати досвід підготовки персоналу державної служби в розвинутих країнах.

У минулому навчальному році за участю іноземних фахівців проведено шість тематичних семінарів, підготовлено і видано для використання в Інституті, філіалах Академії, регіональних центрах підвищення кваліфікації програми, навчальні посібники чотирьох курсів: "Управління людськими ресурсами в державній службі", "Економіка в суспільстві перехідного періоду", "Державний службовець як управлінець (основи менеджменту)", "Методика викладання".

Інститут підвищення кваліфікації кадрів, відділ програмно-методичної допомоги регіональним центрам підвищення кваліфікації Академії, її філіали надавали допомогу центрам підвищення кваліфікації державних службовців при Уряді Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях. Одинадцять центрів, які діяли з 1995 року, надана конкретна допомога в їх забезпеченні навчально-методичними матеріалами, організації навчальної роботи. Керівники всіх центрів навчалися в Інституті, десять керівників стажувалися за кордоном.

Сьогодні Академія вирішує різноманітні питання підвищення кваліфікації. По-перше, це збільшення частки групових та індивідуальних форм навчання, запровадження системи контролю рівня підготовки слухачів. По-друге, - розширення загального переліку курсів, що пропонуються слухачам, та відповідного методичного забезпечення, написання підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій. По-третє, - збільшення питомої ваги серед слухачів керівного персоналу і спеціалістів центральних органів державної влади. По-четверте, - запровадження систематичного обміну передовим досвідом підвищення кваліфікації державних службовців між Інститутом, філіалами Академії, регіональними центрами, які мають функціонувати скоординовано як цілісна система, але з чітким розмежуванням повноважень. Зокрема, з метою координації діяльності регіональних центрів підвищення кваліфікації здійснено їх зональний розподіл між чотирма філіалами Академії, а в містах Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові функції філіалів і центрів поєднані.

Академія також послідовно збільшує необхідні для підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців бібліотечні фонди, розширює доступ до інформаційної системи INTERNET, можливості дидактичного центру і видавництва, зокрема, наукового журналу "Вісник Української Академії державного управління при Президентові України". Передбачається далі інтенсифікувати міжнародні зв'язки з урядовими, неурядовими організаціями, вищими закладами освіти інших

країн, насамперед Великобританії, Канади, Німеччини, США, Франції в галузі підготовки державних службовців, дослідження проблем державного управління.

Міжнародне співробітництво планується розвивати на таких основних напрямках: розробка базових і спеціалізованих курсів магістерської програми; підвищення кваліфікації професорсько-викладацького складу; залучення іноземних викладачів до навчального процесу; організація закордонного стажування слухачів; розробка навчальних програм з підвищення кваліфікації; розвиток керівного потенціалу системи підготовки державних службовців; розвиток філіалів Академії; зміцнення її управлінського потенціалу; підтримка Асоціації магістрів державного управління; підтримка програми підготовки жінок-керівників.

У найближчій перспективі має бути завершено створення організаційних, нормативних, матеріально-технічних, фінансових умов функціонування Академії з її регіональними філіалами і на цій основі забезпечено подальше кількісне та якісне зростання закладу як головного в системі навчання державних службовців.

Філіали Академії мають стати потужними регіональними центрами з орієнтацією на підготовку керівного складу місцевих органів виконавчої влади та самоврядування з достатньою власною матеріально-технічною базою, кваліфікованим професорсько-викладацьким персоналом.

Академія разом з Голодержслужбою України повинна забезпечити якомога швидше становлення мережі регіональних центрів підвищення кваліфікації державних службовців, а також здійснити розробку базових вимог до освітнього і професійного рівня персоналу державної служби, науково-методичного забезпечення перевірки їх професійної підготовки, тестування, атестації.

У вирішенні цих та інших питань постійна й велика допомога Академії надається особисто Президентом, його Адміністрацією, Урядом України. Це створює надійні гарантії успішної реалізації перспективних планів удосконалення підготовки та підвищення кваліфікації кадрів державного управління.

Кадрові пріоритети*

Українська Академія державного управління при Президентові України створена відповідно до указу глави держави 30 травня 1995 року.

Як минув рік становлення цього унікального і надзвичайно важливого для нашої молодої незалежної країни закладу? Чого досягнуто, які проблеми подолано? Що нового, прогресивного намічено на ближчу і дальшу перспективу діяльності академії?

Про це на прохання кореспондента "Урядового кур'єра" розповідає ректор Української Академії державного управління Володимир ЛУГОВИЙ.

- Наша академія виконує відповідальну і почесну місію - готує кадри для державної служби України. Адже нині ми вперше за вікову історію реально розбудовуємо власну державу, прагнучи, щоб була вона правовою, демократичною, з розвинутою ринковою економікою, а отже, з високим рівнем життя людей. Справа ця надто складна, розрахована не на один рік. І не дивно, що на шляху до нового суспільства доводиться долати десятки різноманітних проблем і труднощів.

Тож, аналізуючи причини наших негараздів - і економічних, і політичних, і соціальних, Президент держави, керівники уряду дійшли висновку, що таке становище, разом з іншими недоліками, зумовила також гостра недостатність висококваліфікованих кадрів у виконавчих (та й законодавчих, судових) структурах влади. Як на найвищому рівні, так і на місцях.

Заповнити цю прогалину і повинна Українська Академія державного управління, а також Інститут підвищення кваліфікації кадрів, що входить до її складу, чотири філіали закладу і щойно відкриті спеціальні центри при обласних державних адміністраціях. Загалом минулий рік став тим важливим періодом, коли глава держави і уряд дуже активно займалися створенням системи навчання кадрів державної служби, особливо

* Уряд кур'єр. - 1996. - 21 трав.

її керівного складу, визначивши цю відповідальну кадрову роботу пріоритетом державної політики.

- *Чим можна підкріпити сказане?*

- Передовсім активно створювалась система підготовки державних службовців. Так, Українська Академія державного управління при Президентові стала головним вищим навчальним закладом у системі підготовки керівного персоналу для державної служби. Цей заклад унікальний також тим, що його згідно з указом глави держави ввели в систему органів державної виконавчої влади. Окрім того, за положенням (яке також затвердив Президент) академія, так би мовити, поставлена на вершину піраміди, яку складають заклади, що теж покликані готувати і керівний склад, й інших спеціалістів для державної служби.

Загалом державна служба в Україні ще дуже молода. Закон, що виокремив її у цілісний інститут, діє трохи більше двох років. Тож і правове, і кадрове забезпечення цієї служби ще перебуває у стадії розвитку, удосконалення.

Про те, що формування системи підготовки кадрів для держслужби відбувається досить-таки швидко й плідно, свідчить і такий факт: лише щодо діяльності академії Президент видав торік п'ять указів і сім розпоряджень. Окрім Дніпропетровського філіалу, що вже був, створено такі заклади в Одесі, Львові та Харкові. Це потужні автономні підрозділи Академії, які працюють з тими ж програмами, але більше враховують регіональні особливості і зорієнтовані на підготовку кадрів для територіальних і місцевих органів державної виконавчої влади, самоврядування та усіх тих структур, на які поширюється Закон України "Про державну службу".

- *Але, як відомо, система закладів для навчання й удосконалення кадрів державної служби продовжує розвиватися. Належним чином підперти так звану піраміду - академія, інститут і чотири філіали - мають центри підвищення кваліфікації кадрів, що, як ви сказали, нині створюються при обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях та при уряді Автономної Республіки Крим...*

- Так, відбувається це згідно з указом Президента і відповідною постановою Кабінету Міністрів. Згадані центри не є структурними підрозділами академії і займатимуться короткотерміновим підвищенням кваліфікації державних службовців нижчих рангів. На сьогодні створено 18 таких закладів. Процес цей триває. Їх має бути 27.

Академія, звичайно, надаватиме цим центрам допомогу: консультативну, інформаційну, методичну, а також у підготовці викладачів, у створенні курсів та розробці для них відповідних програм, підручників. Безпосередньо займається координацією діяльності новостворених центрів Інститут підвищення кваліфікації кадрів.

Доцільно зауважити, що академія здійснює підготовку керівного персоналу державної служби за двома головними напрямками. Перший - це навчання магістрів державного управління за довгостроковою програмою (рік - стаціонарно, близько двох - заочно). Другий - короткотермінове підвищення кваліфікації, що, власне, й робить згаданий інститут. Протягом року тут підвищують свою кваліфікацію близько двох з половиною тисяч керівників державної служби (відповідальні працівники центральних органів влади, заступники голів обласних, голови і заступники голів районних державних адміністрацій, керівники місцевих органів самоврядування тощо).

Окремо хотів би сказати про магістерський напрям підготовки, який затверджено спеціальним рішенням уряду саме для нашої академії. Після її створення випускники одержують кваліфікацію магістра державного управління. Такої спеціальності жодна вища школа України не дає.

Чим відрізняється наша програма від фахової підготовки, приміром, юриста, економіста, соціолога чи політолога? Передовсім тим, що в ній реалізована так звана міждисциплінарна модель навчання. Продиктовано це тим, що керівник високого рангу, де б він не працював - у міністерстві, державному комітеті, обласній державній адміністрації чи в іншій виконавчій структурі, здійснює багато функцій: і суто професійних, і організаторських, і виховних, і навіть дипломатичних. Крім того, у

своїй діяльності керівникові доводиться розв'язувати безліч різноманітних проблем, які з'являються щодня, виконувати складні завдання. Тобто він має бути не просто добрим правником чи фінансистом, володіти сучасною інформацією, знати мови, а повинен усе це цілісно інтегрувати.

Саме з урахуванням цих аспектів і розроблена наша програма підготовки магістрів. До речі, в академії добре поставлене викладання іноземних мов: англійської, французької і німецької. Адже державний службовець має бути активним учасником інтеграції України у світове співтовариство, і знання мови важить тут немало. Майже кожен наш слухач проходить стажування за кордоном, перш за все у країнах Великої сімки: Великобританії, Канаді, Німеччині, США, Франції. А також у Словаччині, Польщі, Туреччині...

- А скільки слухачів опановують зараз магістерську програму і звідки, точніше, з яких структур і посад прийшли вони в академію?

- Сьогодні у нас 154 слухачі. Це в основному державні службовці або особи, які були в резерві на ту чи іншу керівну посаду в державних органах управління. Всі вони прийшли до нас за направленнями і склали відповідні іспити.

- *Володимире Іларіоновичу, нещодавно постановою Кабінету Міністрів затверджено нове положення про прийом слухачів до Української академії державного управління. Чим відрізняються цьогорічні умови вступу до вашого закладу від минулорічних?*

- По-перше, трохи піднято вік вступників. Якщо ними могли стати люди до 40 років, то нині - до 45. Врахували те, що, закінчивши академію, державний службовець ще зможе активно працювати 10-15 років. Друге - розширили коло тих, хто може стати слухачем, а отже, прийти згодом на державну службу. Тобто не лише державні службовці або працівники, які стоять у резерві, а також люди, котрі мають відповідний трудовий стаж, певні здібності і нахили, наприклад, до менеджерства, організаторської діяльності, працюють у державній чи недержавній сфері, але після відповідної підготовки можуть стати добрими

керівниками, якнайкраще виявити себе на державній службі. До речі, світовий досвід багатий на такі факти. То ми б хотіти, щоб така талановита молодь до нас приходила. За планом прийому для неї відведено 10 відсотків. Щоправда, вік цих слухачів обмежено тридцятьма роками.

Є в цьогорічному положенні й інше обмеження: чітко зафіксовано, що в академію вступають ті, хто працює на державній службі або на підприємствах, в установах і організаціях та зараховані до кадрового резерву для просування по службі чи прийняття на державну службу на посади першої-четвертої категорій. З числа державних службовців вступником може стати працівник з високим, не нижче десятого, рангом.

З нинішнього року ми також відкриваємо заочне навчання. Ця форма поширена в усьому світі й є доцільною. Адже чимало керівників обласних і районних державних адміністрацій, міністерств і державних комітетів, апарату уряду та Адміністрації Президента мають бажання підвищити кваліфікацію, здобути нові знання, але не можуть чи не хочуть вчитися стаціонарно, залишати свої посади. А ось заочна форма підготовки їх влаштовує.

Усі ці нововведення щодо прийому слухачів поширюються й на філіали академії. Документи приймаються до 20 червня. Вступні іспити плануємо провести з 21 по 29 червня.

Тож запрошуємо до нашої академії. Адже нова держава потребує сучасної всебічної підготовки, передовсім тих, хто нею керує.

(Розмову вела Зоя КРАСНОДЕМСЬКА)

Підготовка стане ґрунтовнішою*

Зазнали певних змін умови прийому, підготовки слухачів та використання випускників Української Академії державного управління при Президентові України - про це йдеться в постанові Кабінету Міністрів № 299 від 17 березня цього року.

* Уряд. кур'єр. - 1998. - 7 квіт.

Зокрема, нсю встановлено нові терміни підготовки магістрів державного управління: за денною формою навчання - 18 місяців, за заочною - 30 місяців.

Збільшення терміну навчання слухачів академії та зміна умов стипендіального забезпечення окремих їх категорій, передбачені цією постановою, здійснюватимуться в межах бюджетних коштів, які виділяються на її утримання.

Державну акредитаційну комісію України, Головне управління державної служби при Кабміні зобов'язано провести ліцензування та акредитацію програм підготовки магістрів у галузі "Державне управління".

Урядова постанова націлює також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АР Крим, Київську і Сєвастопольську міські та обласні державні адміністрації на підвищення ефективності добору слухачів, зарахування їх до кадрового резерву та практичне використання випускників.

Оскільки ці питання викликають широкий інтерес у читачів "Урядового кур'єра", редакція попросила прокоментувати постанову уряду ректора Української Академії державного управління при Президентові України, професора Володимира Лугового.

Наша академія та її філіали в Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові утворені указами глави держави у 1995 р. Заклад покликаний готувати керівні кадри для органів державної влади та місцевого самоврядування. За постійної підтримки Президента і уряду майже за три роки існування академії сформована необхідна навчальна, наукова, матеріально-технічна інфраструктура.

Сьогодні за магістерською програмою навчається 850 слухачів, готується 40 аспірантів, 10 докторантів, 25 здобувачів наукових ступенів. За рік більш як 7 тис. керівних кадрів проходять короткотермінове підвищення кваліфікації. У штаті закладу на постійній основі працює понад 30 докторів наук, професорів та 70 кандидатів наук, доцентів, діють спеціалізовані вчені ради для захисту докторських дисертацій.

Разом з тим на порядок денний висувається якість відбору, підготовки слухачів та використання випускників закладу. Адже, хоч наша підготовка магістрів державного управління стає дедалі популярнішою і має міжнародний сертифікат якості, є резерви її поліпшення. Саме розв'язати низку таких питань і має на меті урядова постанова.

Раніше були майже вичерпані можливості щодо вдосконалення структури і змісту, методів викладання магістерської програми з державного управління через обмеженість строку її опанування - один рік. Тепер він подовжений до півтора року для денної підготовки та двох з половиною років за заочною. До речі, у розвинутих країнах аналогічне навчання триває як мінімум два роки.

Що це нам дає? По-перше, можливість ввести ряд нових курсів, приміром, стосовно діяльності міжнародних організацій, зокрема європейських структур.

По-друге, ґрунтовніше викласти базові навчальні дисципліни, поліпшити практичну підготовку шляхом стажування (відтепер воно триватиме до двох місяців), запровадити спеціалізації.

По-третє, перейти на нормальний навчальний графік, зняти надмірне перевантаження слухачів.

Немаловажною є і можливість розв'язання питань працевлаштування випускників не у літній відпускний, а в найактивніший період діяльності споживачів нашої продукції (адже випуск відбувався наприкінці серпня).

Постановою встановлені оптимальні строки прийому до академії - у квітні-липні. Вступна кампанія починатиметься після випуску, що також дасть змогу проводити її системно й ґрунтовно. Адже умови вступу до закладу не пов'язані безпосередньо з отриманням шкільних атестатів та дипломів вищих навчальних закладів у червні.

Постановою розв'язано ряд важливих питань організації навчання заочників, створення їм умов для написання магістерських робіт. Крім того, зняті певні обмеження щодо вступу на заочну форму керівників державної служби.

Важливим слід визнати і врегулювання постановою питання ліцензування та акредитації програм підготовки магістрів у галузі “Державне управління”. Враховано той факт, що окремі навчальні заклади, які не мають відповідних ліцензій, також оголошують про підготовку магістрів.

Урядовим рішенням також поліпшено умови стипендіального забезпечення слухачів, зарахування до стажу державної служби всього періоду перебування в академії, введення випускників до кадрового резерву та присвоєння їм чергового рангу державного службовця.

Нарешті, даною постановою зобов’язано органи державної влади, для яких готуються фахівці, активніше проводити роботу щодо ефективного добору слухачів, зарахування їх до кадрового резерву та використання випускників, здійснювати з академією постійний зв’язок у вирішенні цих питань.

Отже, прийом до Української Академії державного управління при Президентові України, який розпочинається у квітні, буде проходити з урахуванням вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 17 березня 1998 р. № 299.

Президентська Академія*

- *Будь ласка, декілька слів про заклад, яким Ви керуєте.*

- Українська Академія державного управління при Президентові України є головним вищим навчальним закладом в системі підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців.

Державна служба, державне управління як професійні категорії - нове явище в Україні. Закон про державну службу прийнято наприкінці 1993 року, а введено в дію на початку 1994 року. В тому ж, 1994 році, утворено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України. А через рік, у 1995 році, заснована наша Академія з філіалами у Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові.

* Інтерв’ю кореспонденту газети “Работа и учеба” (17 серпня 1999 р.).

Державна служба в Україні зараз налічує близько 300 тисяч службовців. Ці люди працюють в органах державної влади та органах місцевого самоврядування - і як спеціалісти, і як керівники. Близько 28 відсотків з них є саме керівниками. Академія, власне, покликана готувати кадри керівників на державній службі. Спеціалістів для потреб державної служби, скажімо, юристів, економістів, соціологів, інших фахівців - готують "звичайні" вищі навчальні заклади. Якщо бути точним, є градація керівників. На державній службі керівники займають посади I-VI категорій. Академія готує кадри для роботи на посадах від I до IV категорій, тобто вищої та середньої управлінської ланки.

- Що ж входить у підготовку вищих керівників державної служби?

- Академія є закладом IV рівня акредитації - тобто повноструктурним вищим навчальним закладом університетського типу. Так для загалу зрозуміліше (посміхається).

Академія пропонує програми на перспективну підготовку: далську та ближчу перспективу, і підготовку на сьогодення.

У нас реалізуються магістерські, аспірантські, докторські програми... курси підвищення кваліфікації.

- А чи приймає Академія випускників шкіл?

- Підготовка зі спеціальності "державне управління" починається лише з магістерського рівня. Керівника вищої та середньої ланки не можна готувати із школяра, котрий ще не бачив життя...

Але в наших філіалах є і бакалаврат. Там навчають за спеціальностями, суміжними до державного управління. В них здійснюється і магістерська підготовка з таких спеціальностей: менеджмент організацій (спеціальність відома, вона є й в інших закладах), проектний менеджмент (це більш рідкісна спеціальність: Академія - один з кількох навчальних закладів України, що готують за цією спеціальністю) та управління трудовими ресурсами (ця спеціальність також достатньо поширена і реалізується у багатьох вищих закладах освіти України). А от спеціальність "державне управління" для керівників пропонується лише у нас в Академії та її філіалах.

- *Ким стають випускники наукових спеціальностей?*

- Аспірантські і докторські програми за шістьма спеціальностями наукової орієнтації спрямовані на підготовку спеціалістів з ґрунтовною науковою базою, які потім працюють експертами, радниками, консультантами, аналітиками на службі державного управління. Всі, наприклад, знають, що Президент України має групу радників, помічників, консультантів; Прем'єр-міністр, інші вищі посадові особи держави користуються допомогою різноманітних експертів, аналітиків і таке інше. Ось наші аспірантура та докторантура й здійснюють підготовку такого роду кадрів.

- *Дисертанти захищаються у самій Академії?*

- Так, у нас є дві спеціалізовані вчені ради для захисту докторських і кандидатських дисертацій.

- *Що Ви мали на увазі, кажучи про "підготовку на сьогодні"?*

- Ми підвищуємо кваліфікацію діючих державних службовців, тобто людей, які вже займають високі посади. Йти на довготермінове навчання - на магістерську програму, яка, до речі, реалізується як за стаціонарною, так і за заочною формами, - ці люди часто не мають можливості. Для них в Академії влаштовуються курси підвищення кваліфікації. Вони приїжджають до закладу періодично, на тиждень чи два. Їм викладають дуже висококваліфіковані фахівці. Це і практичні керівники, і науковці.

- *А скільки часу відводиться на навчання для здобуття кваліфікації магістра?*

- За денною формою - півтора року, за заочною - два з половиною. До денної форми тяжіють молодші вступники, які мають стати керівниками у перспективі. На заочну форму приходить вже більш поважний керівний персонал. В цьому році на заочну форму успішно склали екзамени і зараховані слухачами троє народних депутатів, понад сто голів районних держадміністрацій, мерів міст, голів районних рад та їхніх заступників, сотні керівників структурних підрозділів центральних і місцевих органів влади. На магістерську програму до нас у цьому році вступив один доктор наук. До речі, один доктор еконо-

мічних наук закінчив за цією програмою Академію. Десятки кандидатів наук навчаються у нас на магістерському рівні, оволодіваючи азами управлінської діяльності.

- *Що ж тоді є далека та близька перспективи?*

- Можна так сказати: наша денна форма підготовки з державного управління - це дальня перспектива, заочна є ближчою перспективою, адже тут люди, котрі вже працюють на певних державних посадах; ну, а підвищення кваліфікації - сьогодення.

- *Який потенціал існує в Академії, аби проводити цю роботу?*

- Зараз в Академії працюють 66 штатних докторів наук, професорів і 118 кандидатів наук, доцентів. Крім того, ще понад 900 фахівців - починаючи від міністрів і завершуючи академіками - запрошуються для проведення занять на погодинній основі.

- *Яким чином сертифікується освіта, надбана в Академії?*

- Наша магістерська підготовка сертифікована на міжнародному рівні. Випускники денної форми навчання отримують, окрім вітчизняного, диплом Університету Північного Лондона. Тобто, одразу два дипломи. Академія співпрацює з великим загальом закордонних партнерів. Це уряди країн, що ведуть адміністративну реформу. Це інституції, які готують кадри для адміністративних систем різних країн, насамперед - розвинутих: Великої Британії, Німеччини, Франції, Канади, Сполучених Штатів Америки... І великої низки країн з перехідними суспільствами - наприклад, такими, як Польща, Чеська Республіка, Угорщина. Але тими, які вже, як кажуть, однією ногою стоять в Європейському Союзі, і мають великі успіхи в реформах.

Щороку ми десь приблизно 300 осіб направляємо за кордон на стажування. Майже половина з них - наші слухачі. Але їдуть також і аспіранти, докторанти, державні службовці, які навчаються у нас заочно або підвищують кваліфікацію. Академія зацікавлено вбирає кращий світовий досвід.

Ми активно досліджуємо проблеми адміністративної реформи; проводимо різноманітні конференції, симпозиуми, семінари, надаємо рекомендації, як краще побудувати нашу адмі-

ністративну систему, аби вона була сфєктивною, зорієнтованою на громадян, а не навпаки; щоб ця система краще надавала послуги від імені держави громадянам своєї держави - платникам податків. Ще раз хочу звернути увагу на те, що Академія - це заклад, який органічно поєднує практику і науку. Тобто не схильний бути суто професійною школою або, навпаки, займатись виключно теоретичними розробками. Відповідним чином тут і люди працюють такі, що, по-перше, мають досвід досліджень проблем державного управління і місцевого самоврядування; а по-друге, - досвід управлінської діяльності й самі пройшли, як то кажуть, певні шаблі державного управління.

Часто Академію порівнюють з вищою партійною школою. Я хочу ці порівняння спростувати. Вони не мають підстав.

Вища партійна школа була закритим закладом. Вона працювала на систему партійних та радянських органів в замкнутому режимі. Академія - відкритий заклад.

- *Що це означає практично?*

- Існує кілька каналів вступу до Академії. І не тільки діючі, чинні державні службовці можуть навчатися в Академії. А й люди, які на даний момент не знаходяться на державній службі, але мають намір розпочати кар'єру державного службовця, керівника. Щоб вступити до Академії, їм треба бути в резерві...

- *У резерві? Це як?*

- У резерві на державну службу. Тобто потрібно, щоб цих людей ті чи інші органи влади визначили як такими, що взяті на облік для зайняття певної посади на державній службі. Наприклад: голова колективного сільськогосподарського підприємства - тобто колишнього колгоспу - він в районі знаний як організатор, керівник... І він може стояти в резерві на посаду голови районної державної адміністрації. Це означає, що коли там з'являється вакансія, цю посаду можуть запропонувати голові КСП. Ось цей голова стоїть в резерві. Він не держслужбовець - бо його діяльність підприємницька. Проте він керівник, менеджер, управляючий... Він може керувати і державними справами. Але його треба підучити. Ті, що стоять в резерві, мають змогу йти вчитися

до Академії та потім призначатися на посади керівників. В цьому році ми прийняли чимало саме таких осіб.

Це тільки один приклад. Так само може бути і по будь-якому міністерству, державному комітету. Приміром, професор чи доцент працює в якомусь вищому навчальному закладі, але стоїть в резерві на посаду керівника конкретного підрозділу, скажімо, в міністерстві освіти, чи міністерстві культури і мистецтв, чи міністерстві охорони здоров'я. Він теж має право вступати до Академії, навчатися і потім переходити на державну службу.

Але навіть для тих, хто не стоїть в резерві, є шанс потрапити до Академії. Маю на увазі десятивідсоткову квоту, що розрахована на перспективну молодь, яка вже виявила себе у менеджерсько-управлінській діяльності і зорієнтована на державну службу. До такої молоді немає вимог, щоб вона перебувала на державній службі чи в резерві на державну службу. На цю квоту приходять здібні молоді люди - менеджери чи фахівці якихось фірм - а потім переходять працювати у державні структури.

- *Які ще можуть бути вимоги до вступників до Академії?*

- Вимоги, котрі визначаються змістом підготовки. Це, по-перше, наявність повної вищої освіти; по-друге - стаж роботи: рік стажу державної служби або три роки загального стажу. Людина повинна трохи знати життя...

- *Чи є обмеження за віком?*

- Вікові обмеження вступу до Академії - 45 років. А для десятивідсоткового молодого контингенту - 30 років. Але якщо людина йде навчатися за власні кошти, то вона може мати і 49, і 52 роки... У цьому випадку ми тільки дивимосся, щоб це було розумно; бо якщо прийде людина з граничним віком, - адже після 60 на державну службу не візьмуть, - то який же сенс її вчити?

- *Які терміни вступу до Академії?*

- Вступ до Академії триває з квітня до кінця червня. Цього року ми за державним замовленням разом з філіалами прийняли 720 майбутніх магістрів державного управління. Але ті, що йдуть за контрактом, за рахунок спонсорів чи власні кошти (таких минулого року було прийнято 266 осіб, цього року буде прийнято не менше), можуть вступати аж до вересня, другий

тур іспитів відбудеться наприкінці серпня, одразу після Дня незалежності.

- *Чи є в Академії підготовчі курси?*

- Так. В цьому році у нас було два потоки. Ми маємо відновити їх діяльність у вересні-жовтні. Бажаючих навчатися на підготовчих курсах чимало, отож курси будуть діяти восени, взимку і навесні аж до самих іспитів. Бажаючі отримати детальну інформацію мають звертатися до нашої приймальної комісії, де їм нададуть вичерпні роз'яснення.

- *Які успіхи роблять випускники Академії?*

- Академія вже підготувала 1200 магістрів державного управління. Ми робили аналіз, порівнювали їх кар'єрний рух - рух по службі в рамках їхньої професійної роботи; адже для них державна служба - професійна діяльність, як усюди в світі. Цей аналіз показав, що наші випускники значно швидше просуваються по щаблях посад. Вони займають посади відповідно до їх підготовки. Ми бачимо, що те, чому ми тут навчаємо, дає свої плоди. Склад вступаючих до Академії молодшає. Загалом частка тридцятирічних на державній службі збільшується. Тобто державна служба стає привабливою не тільки для людей поміркованого віку, а й для людей молодих, творчих, які ще в пошуку - і багато з них знаходять себе саме в кар'єрі державного управління.

Підготовка держслужбовців: будуть якісні зміни*

Розпочато прийом слухачів на денну, вечірню і заочну форми навчання за спеціальністю "державне управління" в головній кузні управлінських кадрів нашої країни - Українській Академії державного управління при Президентові України.

Напередодні Прем'єр-міністр Віктор Ющенко підписав постанову "Про подальше вдосконалення прийому слухачів, їх підготовки, а також використання на державній службі випускників Української Академії державного управління при Прези-

* Уряд. кур'єр. - 2000. - 17 трав.

дентові України”, яким внесено зміни і доповнення до Положення про прийом слухачів до академії.

Центральні та місцеві органи виконавчої влади, академію та її філіали зобов’язано продовжити роботу щодо підвищення ефективності добору слухачів з кадрового резерву органів державної влади та місцевого самоврядування, їхньої підготовки, а також використання на державній службі випускників.

У чому полягають ці зміни? З таким запитанням ми звернулися до ректора академії професора *Володимира ЛУГОВОГО*. Ось що він сказав:

- Передусім зазначу, що цьогорічний прийом документів уже розпочався і триватиме до 14 червня. Іспити проводитимуться в два потоки: 16-17 червня - для осіб, які перебувають на державній службі і мають ранг не нижче сьомого; з 20 по 27 червня - для решти вступників. Початок занять з 1 вересня 2000 року.

Тепер про зміни і доповнення до нашого Положення про прийом слухачів, затверджені урядовою постановою. Мета нововведень: піднести на якісно новий щабель важливу для держави справу - підготовку держслужбовців.

Згадана постанова № 533 від 22 березня 2000 року - четверта з цього питання за роки існування нашого навчального закладу, визначеного базовим в Україні з підготовки управлінців, кадрової еліти. Крок за кроком ми удосконалюємо цей процес, розширюємо навчально-методичну базу, накопичуємо кращий світовий досвід, враховуємо особливості соціально-економічних реформ, передусім адміністративної реформи.

Відтепер на навчання за денною формою прийматимуться особи, які працюють на державній службі на посадах не нижче шостої категорії. Вступники, що мають ранг не нижче сьомого, стануть слухачами за результатами співбесіди і тестування - раніше вони проходили конкурсний відбір за результатами чотирьох іспитів.

Ще одна важлива новація, затверджена урядовою постановою, - введення квоти, яка гарантує вступ до академії держслужбовцям, що працюють в обласних та районних держадміністраціях та органах місцевого самоврядування.

У Положенні щодо цього зазначено: "Академія за погодженням з Адміністрацією Президента України встановлює для місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування обсяги підготовки кадрів у межах, що не перевищують 50 відсотків плану прийому слухачів до Академії, на які зазначені органи мають рєкомендувати вступників з розрахунку не менш як 1,5 заяви на одне місце окремо для кожної форми навчання. У цих обсягах кількість державних службовців, які займають посади першої - четвертої категорій, повинна становити не менш як 50 відсотків".

Отже, академія взяла курс на підготовку держслужбовців передусім керівного рівня, формування управлінської еліти держави.

Й останнє. На численні прохання з нинішнього року запроваджується всерішня форма навчання (30 місяців) для вступників Києва, в наших філіалах у Дніпропетровську, Одесі, Харкові.

Підсумки становлення та перспективи розвитку Української Академії державного управління при Президенті України*

*(з виступу на загальних зборах
з нагоди п'ятиріччя закладу 31 травня 2000 року)*

Академії виповнилось п'ять років від дня її заснування далєскоглядним Указом Президента України Леоніда Даниловича Кучми 30 травня 1995 року [8]. За час, що минув, завершено етап становлення закладу. Тепер потрібно ретельно проаналізувати зроблене, визначитися із стратегією подальшого розвитку.

Цілі і завдання, які сформульовані в Положенні про Академію, задавали напрями структурної організації закладу [7]. Провідною детермінантою становлення Академії стало надання їй з самого початку відповідального мандату:

* Вісник УАДУ. - 2000. - № 3.

- бути головним вищим навчальним закладом у системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів для роботи на посадах I-IV категорій державної служби;

- проводити наукові дослідження з актуальних проблем теорії і практики державного управління та місцевого самоврядування;

- надавати методичну, інформаційну, консультативну допомогу центрам підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій.

У процесі суспільних перетворень відповідно уточнювались функції Академії, формувалась необхідна для їх здійснення структура [1]. Принципово, що становлення закладу відбувалося за постійної уваги і підтримки, особистої участі глави держави Л.Д.Кучми. З питань діяльності Академії видані укази, розпорядження, доручення Президента України, які дістали розвиток у відповідних актах Кабінету Міністрів України [1]. Колектив закладу щиро вдячний за несоцінсну допомогу, і рішенням Вченої ради Президенту України Л.Д.Кучмі присвоєно звання Почесного доктора Академії з врученням медалі та диплома за першим номером.

За п'ять років відбулося формування Академії як головного вищого навчального закладу IV рівня акредитації в системі навчання державних службовців, створено необхідну навчальну і наукову інфраструктуру. Це дало підстави визначити Академію Указом Президента України про Стратегію реформування системи державної служби в Україні від 14 квітня 2000 р. № 599 центральним загальнонаціональним закладом з підготовки керівного персоналу [6]. Адже Академія фактично утверджує професіоналізацію державного управління, державної служби, здійснює їх кадрове та наукове забезпечення [1; 2]. Про це переконливо свідчать наступні факти і цифри, що характеризують заклад.

Сьогодні у навчанні фахівців з вищою освітою Академія за напрямками освітньої підготовки не дублює жоден з понад 300 вищих навчальних закладів України, які надають повну

вищу освіту. Те саме стосується наукових досліджень і формування наукових та науково-педагогічних кадрів у новій галузі науки “державне управління”. Вже цим Академія унікальна. І все це підпорядковане забезпеченню кадрами та науковими розробками самостійного виду професійної діяльності із здійснення державного управління [2].

Для виконання своєї високої і відповідальної місії Академія з самого початку розвивалась як навчальний, науковий та консультативний центр з потужним науково-педагогічним і практично-управлінським потенціалом, конче необхідним для успішного проведення в Україні адміністративної реформи [1].

Як відомо, все починалося з малого.

Якщо в 1995 р. налічувалось трохи більше 150 перших слухачів магістерської програми, то тепер їх 1800. У період становлення Академії існувала лише денна форма підготовки, сьогодні до неї додалися заочна і вечірня. У цьому році започатковано великий проєкт зі створення на базі Академії Центру дистанційного навчання в Україні - першого центру глобальної мережі навчальних центрів Світового банку в Європі та Азії.

П'ять років тому в Академії були відсутні як такі кафедри та штатні науково-педагогічні працівники, зараз тут 42 кафедри, в штаті закладу працює 80 докторів наук, професорів і 150 кандидатів наук, доцентів. А загалом до викладання в Академії щороку залучаються кращі науково-практичні сили України понад 900 досвідчених та висококваліфікованих управлінців і фахівців.

У момент заснування в навчальному закладі були відсутні аспірантура, докторантура, наукові школи. У 2000 р. в Академії налічується майже 350 аспірантів, докторантів, здобувачів наукових ступенів. У спеціалізованих учених радах закладу підготовлені перші 29 докторів і кандидатів наук з державного управління, науковцями Академії розробляються 27 наукових тем з проблем державотворення. Зокрема, заклад активно включився в розробку проблем адміністративної реформи в Україні, проводить численні науково-практичні заходи, акумулює кращий світовий досвід, публікує навчальну та наукову літературу з цієї тематики.

У 1995 р. був заснований Дніпропетровський філіал Академії, в якому навчалася лише 24 слухачі магістерської програми. Зараз функціонують чотири потужних регіональних філіали у Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові [1; 9]. Обсяги підготовки кадрів у Харківському та Одеському філіалах майже такі самі, як в Академії у Києві.

Зросли масштаби підвищення кваліфікації кадрів, розширено коло управлінців, що вдосконалюють свій фаховий рівень у закладі. Розпочата цільова підготовка персоналу для сільської районної ланки державного управління та директорів найбільших державних підприємств [1]. Персонал Академії за дорученням Президента України залучено до підготовки менеджерів ринкової економіки [10].

Утворення і функціонування із залученням науково-педагогічних сил Академії в системі Державної акредитаційної комісії України фахової та експертної рад з ліцензування й акредитації закладів вищої освіти, які здійснюють навчання фахівців у галузі державного управління - теж важлива новація. Академія надає вагому консультативну, методичну й інформаційну допомогу регіональним та галузевим центрам і закладам підвищення кваліфікації кадрів, проводить роз'яснювальну роботу серед громадян з актуальних питань державного реформаторського курсу, здійснює моніторинг суспільно-політичної ситуації в країні [1].

У цілому за п'ять років для органів державної влади та місцевого самоврядування підготовлено майже 1,5 тис. магістрів державного управління, понад 40 тис. управлінських кадрів підвищили кваліфікацію, більш як 1,1 тис. осіб направлялись на навчання і стажування за кордон. Як результат, сьогодні важко знайти в Україні владну структуру вищого, центрального, галузевого, регіонального або місцевого рівня, де б не працювали випускники закладу або представники яких не навчалися в Академії.

Можна стверджувати, що Академія з її філіалами, Інститутом підвищення кваліфікації кадрів стали відомими в Україні, здобули міжнародне визнання [1].

Такі, власне, підсумки першого етапу становлення закладу.

Але колектив Академії глибоко свідомий того, що й ці перші здобутки стали можливими за постійної турботи і допомоги Президента України, його Адміністрації, Уряду, Головного управління державної служби, багатьох керівників центральних та місцевих органів влади, вітчизняних і зарубіжних навчальних закладів та наукових установ. Чимало випускників Академії, які свого часу здобули кваліфікацію магістра і зараз об'єднані у Всеукраїнську асоціацію магістрів державного управління, обіймають вагомі керівні посади в нашій державі. Є всі підстави вважати, що підготовка, отримана в Академії, допомагає їм у професійній діяльності на благо України, її народу.

Водночас важливо усвідомити й те, що розвиток Академії має відбуватися не тільки синхронно із суспільними реформами в державі, а й випереджаючими темпами. Це можливо забезпечити на основі вдумливого аналізу уроків першого етапу формування закладу.

Конкретні орієнтири вже визначено в Стратегії реформування системи державної служби України, затвердженої Указом Президента України [6]. Епохальним за своїм значенням для підготовки державних службовців є Послання Президента до Верховної Ради України 2000 року [3; 5; 10]. Зазначені документи детально обговорено Вченою радою Академії, на їх виконання ухвалено широкий план заходів з реалізації сформульованих положень та завдань. Зокрема, передбачено глибоке вивчення змісту документів на кафедрах, у підрозділах слухачами закладу, внесення відповідних коректив у навчальні плани і програми, персореорієнтація діяльності Академії від переважно масового навчання управлінських кадрів до підготовки керівної еліти, здатної результативно й ефективно здійснювати суспільні реформи.

Адже в період становлення Академії, формування її організаційного, кадрового, інформаційного потенціалу, створення навчальних та дослідницьких програм, відпрацювання механізмів взаємодії закладу з органами влади основні зусилля спрямовувалися на підготовку кадрів середньої управлінської

ланки і менше уваги приділялося навчанню вищих керівних кадрів держави [1]. Про це свідчить хоч би те, що сьогодні на посадах II-III категорій працює 9% випускників Академії, IV категорії - 24%, V категорії - 38%, VI категорії - 14%.

Скажімо, відбувалося необхідне первісне кількісне зростання, накопичення, так би мовити, “критичної маси” компетентних і відповідальних державних управлінців, які за загальними законами розвитку мали забезпечити якісний стрибок, перехід кількості в якість. Саме якості у підготовці кадрів та здійсненні досліджень нині бракує для інтенсифікації реформ у суспільстві [6].

Для вищих посадових осіб, керівної еліти держави Академією найближчим часом мають бути розроблені спеціальні модифіковані магістерські програми і програми цільового короткотермінового підвищення кваліфікації, здобуття наукових ступенів кандидата і доктора наук з державного управління. Особливу увагу слід приділити кадровій і науковій підтримці регіонального розвитку, становленню місцевого самоврядування. Певною мірою вирішенню цих проблем сприятиме постанов Кабінету Міністрів України про вдосконалення прийому слухачів, їх підготовки, використання на державній службі випускників Академії, яка прийнята в березні 2000 р. за ініціативою Адміністрації Президента України та Академії [4]. У цьому документі, зокрема, спеціальний акцент зроблено на підготовці, відборі й використанні кадрів, які мають стати національною керівною елітою, кадровому забезпеченні регіонів.

Колектив Академії зрештою зобов’язаний реалізувати таке важливе завдання, за яким майбутні керівники держави мають обиратись і призначатись насамперед з випускників закладу.

Тому слід продовжити якісне вдосконалення всіх без винятку програм підготовки. Для цього необхідні посилення процесу формування наукових шкіл у галузі державного управління, підвищення науково-педагогічного потенціалу кафедр, його збагачення кращим державно-управлінським вітчизняним та зарубіжним досвідом.

Потрібно більш рішуче пересорієнтувати наукову діяльність закладу, сконцентрувати потенціал наукових сил на пріоритетних напрямках досліджень актуальних проблем державотворення, державного управління і місцевого самоврядування, концептуального та методичного забезпечення адміністративної реформи. Наукові здобутки мають ширше і швидше впроваджуватись у навчальний процес, використовуватися при підготовці навчально-методичної літератури.

Слід активізувати науково-дослідну роботу на замовлення центральних та місцевих органів влади, спрямовану на узагальнення і поширення позитивного досвіду їх діяльності, підготовку обґрунтованих рекомендацій з реформування державного управління та самоврядування.

Більш комплексно мають працювати Центр досліджень адміністративної реформи, а також консультативно-методичний центр Академії, проводитися наукові дослідження і видаватися науково-методичні матеріали для органів державного управління та місцевого самоврядування, загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців.

Одне з головних завдань Академії полягає у посиленні її позицій та участі в реформаторських заходах влади - дослідженнях суспільних проблем, науковому обґрунтуванні їх вирішення, прискоренні через досконале кадрове забезпечення реформ, пропаганді досягнень і позитивних зрушень, сприянні перетворенню їх у сталі процеси динамічного розвитку суспільства.

Попереду в Академії складні та відповідальні завдання. Колектив закладу, що сформувався, здатний до саморозвитку, виконання поставлених завдань кадрового і наукового забезпечення державного курсу, який ініціюється, формується, запроваджується главою держави і гарантом Конституції України Президентом України Л.Д. Кучмою.

Список використаної літератури

1. Звіт про роботу в 1998-1999 навчальному році. - К.: Вид-во УАДУ, 1999.

2. Луговий В., Князєв В. Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 3-4.

3. Націю звеличують великі цілі і діла: Виступ Президента України Л.Д. Кучми у Верховній Раді України 22 лютого 2000 р. // Уряд. кур'єр. - 2000. - 19 квіт.

4. Про подальше вдосконалення прийому слухачів, їх підготовки, а також використання на державній службі випускників Української Академії державного управління при Президентові України: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 берез. 2000 р. № 533 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 12. - С. 123.

5. Про першочергові заходи щодо реалізації Послання Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у ХХІ сторіччя. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки: Указ Президента України від 23 лют. 2000 р. № 276 // Уряд. кур'єр. - 2000. - 25 лют.

6. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 14 // Уряд. кур'єр. - 2000. - 19 квіт.

7. Про затвердження Положення про Українську Академію державного управління та її загальної структури: Указ Президента України від 2 серп. 1995 р. № 682 // 36. указів Президента України. - 1995. - Вип. 3. - С. 177.

8. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Указ Президента України від 30 трав. 1995 р. № 398 // Уряд. кур'єр. - 1995. - 1 черв.

9. Про створення Львівського, Одеського і Харківського філіалів Української Академії державного управління: Указ Президента України від 11 верес. 1995 р. № 824 // 36. указів Президента України. - 1995. - Вип. 3. - С. 385.

10. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000 - 2004 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України, 2000 рік // Уряд. кур'єр. - 2000. - 23 лют.

Шість років діяльності та основні напрями подальшого розвитку Української Академії державного управління при Президентові України*

(доповідь на засіданні Вченої ради Академії 31 травня 2001 р.)

Шановні члени Вченої ради!

Розгляд Вченою радою питання про діяльність і розвиток Академії є нарізним з огляду на необхідність посилення ролі закладу у здійсненні суспільних реформ взагалі, удосконаленні кадрової політики зокрема. Слід зазначити, що останнім часом зріс інтерес до Академії з боку органів влади. Особливо відчутною і предметною стала увага за нового керівництва Адміністрації Президента України, Головного управління організаційно-кадрової роботи та взаємодії з регіонами.

Дозвольте зупинитися на ключових питаннях становлення і розвитку Академії як *головного вищого навчального закладу у системі навчання державних службовців*. В Академії, зрозуміло, поряд з певними досягненнями є чимало не вирішених проблем. Коротко про позитив.

До позитиву можна віднести *становлення за короткий період закладу і накопичення ним необхідного потенціалу, акумуляцію вітчизняного та зарубіжного досвіду у галузі державного управління*.

Мається на увазі, *по-перше*, формування інфраструктури для навчання й наукових досліджень та відповідного кадрового потенціалу. Це - утворення чотирьох філіалів, 12 факультетів, 44 кафедр, у штаті яких працює близько 100 докторів наук, професорів і понад 200 кандидатів наук, доцентів. Більш як 750 провідних фахівців, досвідчених управлінців залучено для роботи в Академії на умовах погодинної оплати. Серед них вищі посадові особи держави. Адже лише у крупному повноструктурному закладі може бути забезпечена належна якість підготовки будь-яких категорій слухачів.

* Вісник УАДУ. - 2001. - № 3.

По-друге, запровадження сучасних програм підготовки за різними формами магістрів, кандидатів і докторів наук з державного управління, а також короткотермінового підвищення кваліфікації.

По-третьє, започаткування повного циклу наукових досліджень та підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів у галузі державного управління. Кандидатські й докторські дисертації в Академії виконують 420 аспірантів, докторантів, здобувачів. У спецрадах закладу захистилося шість докторів і 34 кандидати наук з державного управління. Налагоджено видання відповідної наукової і навчально-методичної літератури.

По-четверте, запровадження сучасних освітніх технологій, зокрема у Центрі дистанційного навчання. Для цього Академія взаємодіє з аналогічними навчальними закладами 24 країн, активно вивчає кращий зарубіжний досвід. Закладом виконано або виконується 11 проєктів технічної допомоги загальною вартістю понад 10 млн доларів.

До позитиву слід віднести й те, що Академія набула авторитет не тільки за кордоном, а й фактично визнається центральним загальнонаціональним закладом з навчання керівних кадрів держави, ініціювала і забезпечила заснування в Україні освітньої і наукової галузей "державне управління", бере участь у ліцензуванні й акредитації інших регіональних й галузевих навчальних закладів з підготовки державно-управлінського персоналу.

Зростає кількість бажаючих навчатися у закладі, поліпшується якісний склад слухачів, зокрема збільшується частка тих, хто вступає на навчання з посад I-IV категорій. Приміром, керівні державні службовці серед зарахованих за державним замовленням у минулому році становили більшість, а кількість поданих заяв від вступників у цьому році майже у півтора рази перевищує їх за аналогічний період у 2000 р. Серед 2,2 тис. підготовлених магістрів державного управління й понад 50 тис. управлінських кадрів, які підвищили кваліфікацію, - представники органів державної влади і місцевого самоврядування майже всіх рівнів і спрямувань. Близько трьох сотень кваліфікованих випускників займають у них високі посади.

Все це надбання першого етапу становлення Академії, їх треба зберегти і закріпити. Проте ними не можна задовольнитися. Отже, заклад потребує модернізації.

Основним напрямом удосконалення Академії має стати її *докорінна переорієнтація на підготовку управлінської еліти*. За брак підготовлених кадрів у державі заклад несе пряму відповідальність. Сьогодні в Академії в основному готуються представники середньої управлінської ланки. Скажімо, кількість слухачів, які у 2000 р. безпосередньо вступили на навчання за державним замовленням з посад державних службовців I-IV категорій, становила 27% загальної чисельності зарахованих. Зокрема, за денною формою - 9%, вечірньою - 28% і заочною - 41%. Натомість більшість прийнятих - резерв на зазначені посади. Серед тих, хто підвищує кваліфікацію, цей показник у цілому складає 56%, здобувачів наукових ступенів - 63% і лише в Інституті підвищення кваліфікації кадрів - понад 90% та серед державних службовців, що направлялися закладом для стажування за кордоном - 94%.

За великим рахунком визріли умови для того, щоб запровадити правило, коли зайняття вищих (I-III категорій) посад на державній службі супроводжувалося б обов'язковою попередньою або наступною підготовкою в Академії. Для цього потрібні зміни в Положенні про Академію, її загальній структурі, ряді законодавчих актів Кабінету Міністрів, передовсім щодо прийому на навчання, стажування і подальшого працевлаштування слухачів. Нсобхідно, щоб ланцюг *"добір-підготовка-розстановка"* системно запрацював для вищих керівних кадрів.

Для вирішення цієї проблеми, на наш погляд, слід піти на утворення у закладі *спеціального факультету вищих керівних кадрів* для державних службовців на посадах I-III категорій. Індивідуальний добір і персональне використання слухачів цього факультету можна було б здійснювати за участю Координаційної ради з питань державної служби при Президентіві України і на основі сформованої в Головердержслужбі системи "Кадри". Факультет міг би стати своєрідною *"гарячою струк-*

турою” оперативного постачання кадрів для невідкладного заповнення вакансій керівних посад у державі.

Доцільно також для факультету збільшити вікову межу вступників із 45 до 50 років. Адже, приміром, заступників голів обл(міськ)держадміністрацій, голів райдержадміністрацій, які не охоплені навчанням і мають вік до 45 років, лише 15-20% їх загальної чисельності. У такий спосіб значно розшириться досі звужена база навчання керівного складу в Академії. Відповідно в організації навчання слід посилити частку практикоорієнтованих занять, стажувань в органах державної влади та за кордоном, участь вищих посадових осіб держави у підготовці, передбачити можливість виконання кандидатських і докторських дисертаційних досліджень, застосування нових форм навчання, насамперед очно-заочних, дистанційних. А для гарантованого використання підготовлених кадрів на державній службі доцільно піти на законодавче збереження у необхідних випадках місця роботи, яке займав працівник до вступу в Академію.

Щодо дистанційної освіти, то також доцільно утворити відповідний *факультет з Центром дистанційного навчання* у його складі. Академія приступила до розробки магістерської програми з державного управління за дистанційною формою виходячи з того, що майбутнє - за інформатизацією навчання й управлінської діяльності. Згодом, не відриваючи від роботи, можна охопити дистанційним навчанням усіх керівників відповідного віку.

Ще один напрям реформування Академії - посилення ролі і розширення автономії її регіональних структур шляхом створення філіалів закладу в *регіональні інститути державного управління у складі Академії*. Для цього філіали вже сформували необхідні навчальні, наукові, побутові інфраструктури з відповідним кадровим потенціалом.

У свою чергу, назріло перетворення Інституту підвищення кваліфікації кадрів Академії в *Інститут підвищення кваліфікації вищих керівних кадрів* із значним зміцненням його інституційних можливостей.

Доречно також організаційно посилити дослідницьку діяльність Академії, підвищити її роль у науковому забезпеченні реформ в Україні. Пропонується утворити в структурі закладу науково-дослідний *Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування*, який би координував і концентрував навколо себе наукову активність в галузі “державне управління”. Приміром, в Академії з її філіалами у 2000 р. виконувалися дослідження за 42 темами, до розробки яких залучалося близько 360 працівників.

Не можна обійти й питання *розвитку матеріально-технічної бази*. У попередні роки вирішувалися завдання створення власної матеріальної бази закладу (і вона тепер існує), першочергового зміцнення філіалів (Академія, так би мовити, приростала своїми філіалами), а також техніко-технологічної модернізації основної діяльності закладу. Проте матеріально-технічна база, слід визнати, сьогодні *не відповідає високому президентському статусу і зростаючим масштабам підготовки Академії*. Справи в економіці України пішли на краще, і ми вправі поставити питання перед урядом про *цільову програму розвитку матеріально-технічної бази президентської Академії*, як це, приміром, зроблено в Республіці Білорусь, маючи на увазі щонайперше завершення реконструкції будинку по вул. Пугачова, 12 у м. Києві, підтримку філіалів у Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові.

Ці та інші пропозиції щодо інституційного посилення й організаційного удосконалення діяльності Академії на новому етапі її розвитку відображені у проектах відповідних документів, які 27 квітня цього року розглядалися і в основному схвалені Координаційною радою з питань державної служби при Президенті України. Це - Основні напрями реформування закладу, Положення про Академію, її загальна структура і відповідний Указ Президента України. Проекти цих документів, які розроблено згідно зі Стратегією реформування системи державної служби України, Комплексною програмою підготовки державних службовців та заходами на їх виконання, затвердженими указами Пре-

зидента України у минулому році, у грудні 2000 р. розглядалися на спільному засіданні Колегії Голодержслужби та Вченої ради Академії. Прийняття цих документів сприятиме *трансформації кількісних параметрів росту закладу на першому етапі його становлення в якісні показники діяльності в наступний період.*

Ця нова якість насамперед полягатиме:

по-перше, у персорієнтації діяльності Академії від переважно масового навчання державних службовців до підготовки управлінських кадрів для професійної діяльності на посадах, віднесених до *вищих (I-III) категорій*;

по-друге, в посиленні впливу закладу на *професіоналізацію державного управління*, підтримання достатнього загального обсягу (тобто “критичної маси”) підготовки керівників і спеціалістів державної служби, а також керівників державного сектора економіки;

по-третє, у підвищенні ролі Академії у *кадровому і науковому забезпеченні суспільних реформ*;

по-четверте, у *приведенні функцій і структури закладу* у відповідність з новими кадровими і науковими потребами адміністративної системи.

Є всі підстави вважати, що ці та інші завдання перспективного росту зрозумілі й прийнятні для колективу Академії, який спроможний якісно й ефективно реалізувати їх у найстисліші строки.

Українська Академія державного управління при Президентові України на новому етапі свого розвитку*

Удосконалення структури і функціонування державного апарату є сьогодні провідною тенденцією як у розвинутих країнах, так і в тих, які розвиваються або тільки утворилися. У Посланні Президента України Л.Д.Кучми до Верховної Ради

* Губернатор. - 2002. - № 11.

України 2002 року “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки” підкреслено: масштаби і складність завдань сучасного етапу розвитку держави, завершення адміністративної реформи, що є одним із визначальних чинників забезпечення інституційної спроможності інтегрування України в ЄС, потребують прискореного формування та оновлення української еліти, залучення до системи державного управління і місцевого самоврядування на всіх рівнях енергійних, компетентних та ініціативних кадрів нової генерації. Євроінтеграція передбачає насамперед забезпечення якості життя громадян України, відповідно до європейських стандартів, підвищення добробуту населення, подолання бідності, зміцнення здоров'я, удосконалення освіти українців. Євроінтеграція означає також реалізацію проголошеного Главою держави курсу на подальшу демократизацію суспільного життя, реформування політичної системи, перехід до парламентсько-президентської форми правління, розвиток місцевого самоврядування.

Цілком зрозуміло, що академія, яка є головним вищим навчальним закладом у загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, відіграє вирішальну роль у кадровому та науковому забезпеченні нового етапу суспільних перетворень.

За досить невеликий відтинок часу своєї діяльності - сім років - академія разом з її Дніпропетровським, Львівським, Одеським і Харківським регіональними інститутами державного управління набула вагомego авторитету у справі підготовки висококваліфікованих фахівців для системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших сфер управлінської діяльності. Упродовж цього періоду в навчальному закладі підготовлено 3,3 тис. магістрів, 11 докторів і 60 кандидатів наук із державного управління, підвищено кваліфікацію понад 70 тис. керівників і спеціалістів, 1,6 тис. осіб за направленням закладу пройшли закордонне стажування. Навчання в академії активно сприяє просуванню її випускників на посадах держав-

ної служби, служби в органах місцевого самоврядування. Зокрема, в центральних органах державної влади працюють 24% випускників цього закладу, у їхніх територіальних підрозділах - 11%, місцевих державних адміністраціях - 31%, органах місцевого самоврядування - 18%. Учені академії проводять дослідження за комплексним науковим проєктом “Державне управління та місцеве самоврядування”, який охоплює 37 тем. Створено тут і Центр досліджень адміністративної реформи в Україні.

Сьогодні у цьому закладі функціонують 15 факультетів, 55 кафедр, які укомплектовано висококваліфікованими науково-педагогічними працівниками. У штаті працює 106 докторів наук, професорів, 229 кандидатів наук, доцентів. До навчального процесу щорічно також залучається близько 400 вітчизняних і зарубіжних фахівців, досвідчених керівників. Магістерську програму, яка відповідає основним світовим стандартам і має міжнародне визнання, опановують за денною, вечірньою та заочною формами 3,5 тис. слухачів. Крім того, за суміжними до державного управління спеціальностями навчаються 1,7 тис. студентів і слухачів. Кандидатські та докторські дисертації готують півтисячі аспірантів, докторантів, здобувачів. У цілому контингент тих, хто отримує в закладі фахову підготовку з опануванням освітньо-кваліфікаційного рівня або здобуванням наукового ступеня, становить близько 6 тис. осіб. Щороку майже 15 тис. управлінців підвищують свою кваліфікацію, понад 300 осіб стажуються за кордоном.

Проте об'єктивні потреби держави в кадрах нової генерації - управлінській еліті - висувають на перший план питання дальшого підвищення якості й ефективності діяльності закладу.

Тому, віддаючи належне позитивним надбанням минулого етапу розвитку академії, Указом Президента України “Питання Української Академії державного управління при Президентові України” від 21 вересня 2001 р. № 850 та прийнятою на його виконання постановою Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо розвитку Української Академії державного управління при Президентові України в 2002-2004 роках” від 24 січня 2002 р. № 70 окреслено якісно новий етап реалізації провідної

ролі закладу щодо підготовки висококваліфікованих професіоналів-управлінців для всіх сфер державного впливу, визначено нові пріоритети розвитку з метою зміщення акцентів із кількісних на якісні параметри роботи.

Насамперед, внесено суттєві зміни в структуру та зміст навчання, спрямовані на персориєнтацію діяльності академії з масової підготовки кадрів на навчання передовсім управлінської сліти, суттєве зростання якості, адресності й результативності фахової підготовки, поглиблення зв'язку з практикою, розв'язання нагальних і перспективних завдань суспільного розвитку. Ключовим також є забезпечення належного рівня наукових досліджень з проблем державного управління і місцевого самоврядування.

Нова стратегія розвитку цього навчального закладу, реформування його діяльності інституційно виражається у здійсненні наступних заходів.

Утворено факультет вищих керівних кадрів для підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які обіймають посади I-III категорій, відповідного кадрового резерву і керівників державних підприємств, установ та організацій I-II номенклатурних груп. У цьому році на факультет уперше прийнято на навчання 68 слухачів, із них - чотири за денною і 64 за заочною формами навчання. Серед прийнятих - дві особи вступили з посад I категорії, шість осіб - II категорії, 60 осіб - III категорії. У числі слухачів факультету - два народні депутати України, чотири заступники керівників центральних органів виконавчої влади, 11 заступників голів облдержадміністрацій, 27 керівників райдержадміністрацій та райрад, п'ять міських голів, 19 керівників самостійних структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади. Навчання на факультеті передбачає індивідуальний підхід до підготовки слухачів, з урахуванням їхніх інтересів і потреб органів державної влади й органів місцевого самоврядування, залучення досвідчених викладачів, провідних науковців, високих посадових осіб держави, посилену науково-дослідну, теоретичну та практичну підготовку, закордонні стажування. З метою підви-

щення професійної компетентності й вивчення ділових та особистісних якостей слухачів факультету внесено пропозицію щодо організації їх системного і першочергового стажування в Адміністрації Президента України, зокрема шляхом залучення до діяльності відповідних робочих та експертних груп, підготовки аналітичних записок і проєктів актів Глави держави та подальшого включення до резерву для обіймання керівних посад в органах державної влади.

Надано статусу регіональних інститутів державного управління філіалам академії в Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові. Інститут підвищення кваліфікації кадрів (м. Київ) перейменовано в Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів.

У складі закладу утворено науково-дослідний Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування з метою розширення фундаментальних і прикладних досліджень з цих питань, активізації розвитку наукових шкіл, посилення експертної та консультативної ролі академії в процесах державотворення, координації і концентрації навколо себе наукових досліджень у науковій галузі “державне управління”.

Запроваджено дистанційну форму навчання, розвивається діяльність утвореного, за технічної допомоги уряду Канади та Світового банку, Центру дистанційного навчання. На його базі активно використовується кращий світовий досвід для практики державотворення в Україні.

Здійснено комплекс заходів щодо упорядкування прийому, стажування слухачів і працевлаштування випускників, їх соціальної захищеності, визначений Постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2002 р. № 619. Зокрема, припинено прийом слухачів із посад найнижчої – VII категорії, встановлено вимогу принаймні річного перебування у кадровому резерві для вступу в академію. Запроваджено стажування слухачів у тих органах державної влади, органах місцевого самоврядування, в яких слухачі зараховані до кадрового резерву, затверджено перелік базових для стажування органів влади. Передбачено розширення практики проведення зустрічей і співбесід із слухачами та випускниками в Головному управлінні організаційно-кадрової політи-

ки та взаємодії з регіонами Адміністрації Президента України, інших центральних органах державної влади, місцевих державних адміністраціях.

Реалізується затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2002 р. № 70 Програма розвитку навчальної і матеріально-технічної бази академії на 2002-2004 роки, яка передбачає, зокрема, завершення реконструкції навчально-адміністративного корпусу по вул. Пугачова, 12 у м. Києві, підтримку регіональних інститутів закладу.

У найближчій перспективі планується подальше розширення переліку спеціальностей і спеціалізацій підготовки фахівців в освітній галузі “державне управління”. Зокрема, підготовлено й подано для затвердження в установленому порядку пропозицію щодо відкриття спеціальності “управління суспільним розвитком” із наданням кваліфікації “керівник органу державної влади, органу місцевого самоврядування”.

В організації навчального і науково-дослідного процесу посилюється взаємодія академії, органів державної влади й органів місцевого самоврядування у запровадженні практико-орієнтованих занять, організації стажувань у цих органах і за кордоном, актуалізації магістерських і дисертаційних робіт, проведенні спільних наукових досліджень із злободенних проблем державотворення, в залученні вищих посадових осіб держави, керівників міністерств, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, провідних учених до викладацької і наукової діяльності в закладі.

Досвід свідчить про необхідність практичного застосування на загальнодержавному рівні норми, за якою для призначення на посади I-III категорій обов'язковим є попереднє або наступне набуття, як правило в академії, фахової підготовки в галузі державного управління, а саме - кваліфікації магістра або наукового ступеня кандидата, доктора наук із державного управління.

Удосконалюється практика розподілу випускників академії, їх переміщення по горизонталі й вертикалі (ротації). Тут доцільно запровадити такий механізм використання кадрів управлінської сліти, щоб призначення, звільнення, подальша доля

цих людей контролювалися спеціальним колегіальним органом, приміром Координаційною радою з питань державної служби при Президентові України. Це зменшить ймовірність суб'єктивних помилок під час висування працівників на посади, сприятиме демократизму, конкурсності й прозорості, об'єктивності й системності у кадровій роботі, формуванню дієвого резерву, який за кадрових змін не втрачатиме перспективи реалізації свого потенціалу в державному управлінні.

Колектив академії докладає значних зусиль щодо своєчасного та якісного виконання поставлених перед ним високих завдань з реформування діяльності закладу, посилення його впливу на дальшу професіоналізацію державного управління і місцевого самоврядування, прискорення формування та оновлення управлінської сліти держави.

**Доповідь на засіданні Координаційної ради
з питань державної служби при Президентові
України "Про добір слухачів, працевлаштування
та просування по службі випускників
Української Академії державного управління
при Президентові України" 30 квітня 2003 р.***

Шановні колеги!

Відповідними указами Президента України створено загальнонаціональну систему навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування. Головним вищим навчальним закладом у цій системі визнано Українську Академію державного управління при Президентові України з її регіональними інститутами державного управління в Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові.

В Академії провадиться підготовка магістрів, кандидатів і докторів наук з державного управління, підвищення кваліфі-

* Друкується вперше.

кації кадрів, закордонне стажування. Зокрема, протягом 1995-2003 рр. підготовлено 4,5 тис. магістрів державного управління, у тому числі 3,3 тис. (73%) за державним замовленням. З них працюють на державній службі, службі в органах місцевого самоврядування 2,9 тис. (86%).

Значна кількість випускників Академії працевлаштована у вищих, центральних органах державної влади, а саме: 143 особи в Адміністрації Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Апараті Верховної Ради України, 197 осіб зайняли керівні посади в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади. Вісім випускників обрані народними депутатами.

У місцевих органах державної влади 217 магістрів державного управління обіймають посади заступників голів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацій, Київської міськдержадміністрації, голів та заступників голів райдержадміністрацій. В органах місцевого самоврядування працюють із числа випускників голова та заступник голови Дніпропетровської облради, 128 голів райрад та їхніх заступників, міських голів (у тому числі міст Бердянська, Ізмаїла, Керчі, Ніжина, Нікополя, Феодосії, Харкова) та заступників міських голів. Понад 150 випускників і слухачів Академії у 2002 р. обрані депутатами місцевих рад. Найбільше кадрів підготовлено для м. Києва, Львівської, Харківської, Дніпропетровської, Одеської, Луганської, Сумської, Полтавської областей та Автономної Республіки Крим.

З метою задоволення потреб у професійному вдосконаленні урізноманітнюються форми та напрями підготовки. У 2002 р. на виконання Указу Глави держави від 21 вересня 2001 р. № 850 утворено факультет вищих керівних кадрів, на який прийнято вступників з посад I-III категорій державної служби, служби в органах місцевого самоврядування. У цьому році Академія вперше приймає слухачів на заочно-дистанційне навчання.

У цілому, Академія на навчання за державним замовленням стабільно зараховує до складу слухачів понад 80% державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування. При

цьому більше половини прийнятих становлять керівні державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування.

Нині навчаються п'ять народних депутатів України, заступник голови Верховної Ради та три заступники міністрів Автономної Республіки Крим, один заступник голови облради, 244 заступники голів облдержадміністрацій, голови та заступники голів райдержадміністрацій, 107 голів та заступників голів райрад, міських голів та їх заступників, 48 керівників департаментів, управлінь, відділів центральних органів державної влади, 46 осіб з Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Апарату Верховної Ради України, секретаріатів Конституційного Суду України та Верховного Суду України.

За регіонами найбільше слухачів навчається з м. Києва, Харківської, Дніпропетровської, Одеської, Львівської, Луганської областей і Автономної Республіки Крим, найменше - із Закарпатської, Тернопільської, Чернівецької і Хмельницької областей.

У 2003 р. заплановано прийняти до Академії за державним замовленням 1000 осіб.

Однак забезпечення державного управління професійними кадрами не обмежується лише їх навчанням. Це також добір слухачів та використання випускників. З огляду на зазначене маємо низку серйозних проблем.

Зокрема, це стосується осіб, які навчаються відповідно до Розпорядження Президента України від 9 січня 1999 р. № 4 для кадрового забезпечення сільської районної ланки державного управління. На навчання прийнято 382 особи цієї категорії, завершили навчання 223, з них лише 48% перебувають на державній службі.

Певні складнощі викликають і слухачі, яких прийнято в межах 10% від загального плану прийому на денну форму навчання як перспективну та талановиту молодь. Тільки 60% випускників цієї категорії працевлаштовані на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування.

Існують проблеми із працевлаштуванням випускників, які до вступу в Академію обіймали посади помічників-консультантів народних депутатів України. На навчання прийнято 83 таких особи, завершили навчання 51. Багатьом відмовлено в працевлаштуванні Апаратом Верховної Ради України.

Практика прийому слухачів на виділені місця (квоти) для місцевих органів влади показує, що переважна більшість регіонів не використовують надані місця за денною та вечірньою формами навчання (2001 р. - 72%, 2002 р. - 77%, 2003 р. - 70%). Водночас на заочну форму підготовки кількість рекомендованих осіб більш як удвічі перевищує встановлені обсяги.

Деякі місцеві органи влади у 2003 р. продовжують не дотримуватися Положення про прийом слухачів, зокрема:

- серед рекомендованих за квотами частина не відповідає умовам вступу;

- не направили кандидатів на виділені місця до Академії (м.Київ) Львівська, Одеська та Сумська області;

- не направили кандидатур на факультет вищих керівних кадрів Волинська, Запорізька, Львівська, Одеська, Сумська, Тернопільська, Чернівецька області та м. Севастополь;

- не виконуються умови добору осіб з розрахунку 1,5 заяви на місце та наявності серед них 50% державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, які займають посади I-IV категорій. Таких осіб лише 24%;

- до списків внесли кандидатури, які і без того мають право на цільовий вступ згідно з Розпорядженням Глави держави від 9 січня 1999 р. № 4;

- на заочну форму навчання запропоновані особи, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування (Волинська, Донецька, Закарпатська, Миколаївська, Тернопільська області);

- серед рекомендованих є особи, які займають посади лише VII категорії, але перебувають у кадровому резерві на посади IV категорії (Запорізька, Миколаївська, Одеська, Сумська, Херсонська області);

- до списків вносяться особи, які зараховані до кадрового резерву на посади V категорії (Волинська, Миколаївська) або перебувають у резерві менше одного року (Донецька, Закарпатська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Рівненська області та м. Київ);

- на навчання рєкомендуються особи без відповідного стажу та досвіду роботи (Донецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь);

- щорічно списки кандидатів на вступ від регіонів подаються із значним запізненням та низьким рівнем виконання.

Кадрові служби органів державної влади, органів місцевого самоврядування не завжди виявляють інтерес до навчання слухачів, часто не беруть до уваги навчальні досягнення випускників, зокрема дипломи з відзнакою, високі рейтинги успішності. Реорганізація чи ліквідація або зміна керівництва органу влади також зумовлюють ускладнення з працевлаштуванням підготовлених кадрів. З цієї причини відмовлено в роботі ряду випускників Академії.

З метою удосконалення добору слухачів, зарахування їх до кадрового резерву, працевлаштування випускників відповідно до Основних напрямів реформування Академії, затверджених Указом Президента України від 21 вересня 2001 р. № 850, розроблено нові положення про прийом, стажування слухачів та працевлаштування випускників Академії, які затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2002 р. № 619. Реалізація цих нормативно-правових документів посилює орієнтацію закладу на підготовку кадрів для роботи на посадах, віднесених до вищих категорій, та відповідного кадрового резерву.

Зазначені положення містять нові вимоги, зокрема:

- списки кандидатів на навчання, які вступають за квотами для регіонів, мають затверджуватися на засіданнях Ради міністрів Автономної Республіки Крим та колегій обласних (міських) державних адміністрацій, обласних, міських рад;

- розроблено механізм добору та прийому слухачів на факультет вищих керівних кадрів;

- припинено прийом слухачів з посад VII категорії, встановлено вимогу принаймні річного перебування у кадровому резерві для вступу;

- для слухачів всерйної і заочної форм навчання посилено вимога перебування на державній службі, службі в органах місцевого самоврядування;

- відрахування, поновлення слухачів, як і їх зарахування на навчання, має узгоджуватися з Адміністрацією Президента України та Секретаріатом Кабінету Міністрів України;

- запроваджено стажування слухачів у тих органах, в яких слухачі перебувають у кадровому резерві;

- передбачено щорічне (в січні) подання до Академії органами відомостей про перебування в кадровому резерві слухачів із зазначенням повної назви посади, на яку випускника буде призначено;

- органи державної влади, органи місцевого самоврядування зобов'язані інформувати Адміністрацію Президента України та Секретаріат Кабінету Міністрів України про своєчасне працевлаштування випускників Академії.

Посилено взаємодію з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, щорічно з виїздом на місце проводяться робочі наради, організаційно-методичні заходи, направляються методичні рекомендації, здійснюється аналіз якісного й кількісного складу слухачів, проводяться співбесіди з випускниками за участю представників відповідних кадрових служб.

Створена база даних щодо слухачів і випускників, запроваджено інформування органів про стан навчання та дисципліни слухачів, їх відрахування із закладу чи поновлення на навчання.

У результаті суттєво зросла кількість слухачів Академії з числа керівників, які обіймають посади I-III категорій, а також працівників, які перебувають у кадровому резерві на ці посади. Аналіз просування по службі випускників 1996-2003 рр. показав, що порівняно з посадами до вступу в заклад кількість займаних випускниками посад I-IV категорій збільшилась, а V-VII категорій зменшилась, поменшало й тих, хто не перебу-

ває на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування.

Враховуючи комплексність проблеми добору вступників, зарахування до кадрового резерву слухачів, розподілу і працевлаштування випускників Академії, вважали б за доцільне схвалити рішенням Координаційної ради з питань державної служби при Президентові України наступні пропозиції.

1. Внести певні зміни до Розпорядження Глави держави від 9 січня 1999 р. № 4, зокрема:

- конкурсний відбір на цільову підготовку в Академію із числа спеціалістів, які не є державними службовцями або посадовими особами місцевого самоврядування, але перебувають у кадровому резерві на заміщення посад голів та керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, здійснювати лише за денною формою навчання;

- для більш ефективного використання навчально-наукового потенціалу Академії, її регіональних інститутів державного управління в підготовці керівних кадрів, кадрового резерву визначити їх розмежування за місцем навчання з урахуванням категорій посад.

2. Для посилення гарантій працевлаштування випускників денної форми підготовки доцільно внести зміни до чинного Положення про прийом слухачів, передбачивши:

- запровадження угоди-направлення на навчання за денною формою;

- зберігання за слухачем денної форми навчання попереднього місця роботи, яке може займатися іншою особою лише на умовах строкового договору.

3. Розробити та внести пропозиції щодо організації системного стажування слухачів факультету вищих керівних кадрів в Адміністрації Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, а також включення їх до резерву та розподілу випускників цього факультету за рекомендацією Координаційної ради з питань державної служби при Президентові України.

4. Визнати актуальною підготовку слухачів за дистанційною формою.

5. Упровадити щорічне (у січні) звітування перед Голодержслужбою України кадрових служб центральних та місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування про підтвердження перебування в кадровому резерві слухачів денної форми навчання з конкретним зазначенням посад, на які випускники будуть призначатися.

6. Щорічно проводити моніторинг вакантних посад в органах державного управління і забезпечувати зарахування до кадрового резерву слухачів із числа перспективної, талановитої молоді, які приймаються в межах 10% плану підготовки за денною формою.

7. Голодержслужбі України разом з Академією активізувати опрацювання проєкту Закону України “Про професійне навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування”.

8. Актуальним є запровадження “де-юре” і “де-факто” вимоги щодо обов’язкового попереднього чи наступного навчання в Академії за програмою підготовки магістрів при призначенні працівників на керівні посади.

Проект відповідного рішення роздано. Прошу розглянути.
Дякую за увагу.

**Виступ на засіданні колегії Рахункової палати
України з розгляду питання “Про результати
перевірки використання коштів державного
бюджету на підготовку фахівців у галузі
“Державне управління” 22 червня 2004 р.”**

Шановний голово, члени колегії!

Насамперед висловлюю щире вдячність Рахунковій палаті за здійснену перевірку використання коштів державного

* Друкується вперше.

бюджету на підготовку фахівців у галузі “Державне управління”. Адже перевірка, з одного боку, сприяла усуненню виявлених недоліків, а з другого - надала можливість за участю зацікавлених сторін обговорити важливу державну проблему й прийняти відповідне рішення.

Побудова ефективної і результативної системи професійного навчання державно-управлінських кадрів є багатоаспектною національною проблемою. З 1997 р. в Україні законодавчо запроваджено вид діяльності та освітню і наукову галузі “Державне управління”. Україна в стислі строки робить те, що розвинуті країни розпочали в першій половині минулого століття. Реалізація поставлених Президентом України і Кабінетом Міністрів України завдань потребувала інноваційних методів їх вирішення, апробування непроторених шляхів.

Із використанням кращого світового досвіду в Україні менш ніж за десять років побудовано загальнонаціональну систему професійного навчання кадрів для державного управління, яка показала свою дієздатність і досягла високих стандартів якості. Про це свідчить, зокрема, те, що магістерська освітньо-професійна програма з державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (далі - Академія) отримала акредитацію Європейської акредитаційної асоціації з державного управління, а XVIII Міжнародний конгрес з підготовки вищих державних службовців буде проходити в 2005 р. в Україні на базі Академії. Це - і вітчизняне, і міжнародне визнання.

Беззаперечно, що в новій для держави справі допущені прорахунки й недоліки як епізодичного, так і системного характеру, які однак не можуть перекреслити очевидного результату в кадровому забезпеченні державного управління і сталися не через злий умисел, а у зв'язку з намаганням якнайшвидше створити необхідний організаційний і науково-педагогічний потенціал та підтримати високу якість підготовки. Сьогодні близько тисячі магістрів державного управління займають ключові пости в органах державної влади й органах місцевого самовряду-

вання. Крім того, Академія не просто споживає державний бюджет, а й активно його наповнює: частка спеціального фонду в 2002 і 2003 рр. становила відповідно 44 та 46%, який використовувався виключно на видатки для закладу.

Що стосується прорахунків і недоліків, то здійснена перевірка зобов'язує прискорити вирішення назрілих питань, над розв'язанням яких уже не один рік іде напружена робота. Так, відповідно до рішення Координаційної ради з питань державної служби при Президенті України від 30 квітня 2003 р. прийнято Розпорядження Глави держави, яким скасовано навчання за заочною формою в Академії фахівців сільської районної ланки як невинуватене. Також постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня цього року посилено зобов'язання сторін (слухачів та органів) щодо навчання і працевлаштування, зокрема запроваджено договори-направлення для підготовки за денною формою. Крім того, посилено вимоги до перебування на державній службі, службі в органах місцевого самоврядування для навчання без відриву від роботи.

Оскільки вирішення низки питань, порушених під час перевірки, залежить не лише від Академії, Головдержслужби, Указом Президента України від 5 березня цього року затверджено Концепцію адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу, постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня цього року - Програму розвитку державної служби на 2005-2010 роки. На виконання Доручення Президента України від 5 квітня цього року за результатами зустрічі ректора Академії з Головою держави аналізується виконання його указів і розпоряджень, опрацьовується Програма подальшого розвитку закладу. Також Указом Президента України від 4 червня цього року утворена Комісія з питань формування кадрового резерву на керівні посади державних службовців та затверджено відповідне Положення.

На виконання зауважень Рахункової палати в Академії вже вжито конкретних заходів з виправлення стану, що призводить до неефективного використання державних коштів на під-

готовку кадрів у галузі державного управління. Відповідними наказами ректора перезатверджено штатний розпис, ідентифіковано посади державних службовців п'ятої категорії, скасовано доплати науково-педагогічним працівникам із спеціального фонду бюджету та надбавку в розмірі 25% до ставок погодинної оплати.

Також ведеться робота з укомплектування посад науково-педагогічних працівників за рахунок спеціального фонду бюджету, уточнення в установленому порядку нормативу співвідношення слухачів, аспірантів і докторантів та науково-педагогічних працівників, упорядковується згідно з вимогами законодавства науково-педагогічна робота за сумісництвом державних службовців, затверджено норми часу для планування та обліку навчальної роботи науково-педагогічних працівників Академії.

У бюджеті на 2004 р. та проекті бюджету на 2005 р. не планується матеріальна допомога слухачам у розмірі 10% стипендіального фонду. Передбачена постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 р. № 468 стипендія новоприйнятим слухачам, аспірантам у відповідних випадках встановлюватиметься на мінімальному рівні 2,5 оклада провідного спеціаліста міністерства.

Низка проблем, які виникли через недосконале законодавство і нині кваліфікуються як порушення, передбачається врегулювати при підготовці законопроекту про професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що розробляється відповідно до Указу Президента України.

Питання також розглядатиметься Вченою радою Академії 1 липня 2004 р., розробляються і будуть реалізовані додаткові заходи, спрямовані на усунення й запобігання неефективному використанню державних коштів на підготовку фахівців з державного управління.

Дякую за увагу.

**Доповідь на засіданні Координаційної ради
з питань державної служби при Президентіві
України “Про проект Комплексної програми
розвитку Національної академії державного
управління при Президентіві України
на 2005-2009 роки” 21 жовтня 2004 р.***

Шановні колеги!

Національна академія державного управління при Президентіві України (далі - Академія) вносить на розгляд Координаційної ради з питань державної служби при Президентіві України проєкт Комплексної програми розвитку Академії на 2005-2009 роки (далі - Комплексна програма).

Комплексну програму розроблено відповідно до доручень Президента України від 5 квітня 2004 р. та Прем'єр-міністра України від 8 квітня 2004 р. з урахуванням Концепції адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу, схваленої Указом Глави держави від 5 березня 2004 р., Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р., Меморандуму про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та адміністративної реформи від 27 травня 2004 р.

У даний час діяльність Академії регулюється указами Президента України “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців” від 30 травня 1995 р., “Питання Української Академії державного управління при Президентіві України” від 21 вересня 2001 р., “Про надання Українській Академії державного управління при Президентіві України статусу національної” від 21 серпня 2003 р., постановами Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо розвитку Української Академії державного управління при Президентіві України в 2002-2004 роках” від 24 січня 2002 р.

* Друкується вперше.

та "Про затвердження положень про прийом, стажування слухачів та працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президентові України, а також переліку органів, де проводиться стажування слухачів Академії" від 14 квітня 2004 р. Зазначені й інші акти Глави держави й уряду щодо функціонування й розвитку закладу в основному реалізовані.

Актуальність прийняття Комплексної програми зумовлена необхідністю системного функціонального та структурного удосконалення Академії, збільшення її внеску в професіоналізацію державного управління, особливо вищих його рівнів, в умовах проведення суспільних реформ.

Тому метою Комплексної програми визначено подальший розвиток Академії, посилення її ролі в загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, поліпшення умов фінансового та матеріально-технічного забезпечення закладу з урахуванням сучасних тенденцій суспільного розвитку.

Основні завдання Комплексної програми такі:

функціональне та структурне удосконалення Академії, подальша концентрація її діяльності на підготовці та підвищенні кваліфікації вищих керівних кадрів, що насамперед обіймають посади I-III категорій на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування;

модернізація змісту, урізноманітнення й осучаснення форм, поліпшення якості навчального процесу;

запровадження європейських стандартів навчальних програм з державного управління;

підвищення ефективності й результативності підготовки науково-педагогічних і наукових кадрів;

утворення міжрегіональної мережі дистанційного навчання; актуалізація й координація наукових досліджень проблем державного управління, місцевого самоврядування, надання експертно-консультаційних послуг у проведенні суспільних реформ;

розширення міжнародного співробітництва в освітній та науковій галузях з державного управління, участь у глобальних і регіональних інтеграційних процесах.

Комплексна програма визначає наступні основні напрями посилення ролі Академії в загальнонаціональній системі навчання державно-управлінських кадрів.

По-перше, це - підвищення якості підготовки магістрів, кандидатів і докторів наук з державного управління з урахуванням світових та європейських стандартів і тенденцій, широке запровадження нових інформаційно-комунікаційних освітніх технологій, активних форм і методів навчання.

По-друге, удосконалення підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, наближення змісту і форм навчання до практики державного управління, розширення переліку тематичних навчальних програм за замовленням.

По-третє, розвиток наукової діяльності та міжнародного співробітництва в освітній і науковій галузях з державного управління, активна участь у науково-практичних комунікативних заходах.

По-четверте, інституційне підсилення закладу, розширення самоврядності (автономності) Академії, її регіональних інститутів державного управління, Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування, Центру дистанційного навчання, оптимізація складу кафедр відповідно до напрямів, спеціальностей, спеціалізацій підготовки фахівців з державного управління. Також посилення моніторингу результатів вирішення завдань основної діяльності Академії, контролю якості навчання і досліджень, удосконалення внутрішньої організації закладу.

Щодо поліпшення фінансової та матеріально-технічної підтримки Академії, то Комплексною програмою передбачено:

забезпечення стабільного і достатнього фінансування загальних витрат закладу відповідно до обсягу та складності поставлених завдань;

оптимізацію оплати праці науково-педагогічних і наукових працівників, стипендіального забезпечення слухачів, аспірантів, докторантів;

розширення матеріально-технічної бази, зокрема шляхом проведення реконструкції та ремонту наявних приміщень, опрацювання питань перспективного її розвитку.

Комплексна програма передбачає додаткове фінансування з Державного бюджету заходів, наведених у додатку. Пропонується, щоб фінансове забезпечення виконання програми здійснювалося щороку згідно із законодавством під час підготовки проєкту Державного бюджету України на відповідний рік за поданням головного її виконавця - Академії.

Затвердження Комплексної програми Указом Президента України та її практична реалізація дадуть змогу посилити роль, підвищити ефективність і результативність функціонування Академії в загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, поліпшити якість навчання фахівців з державного управління для роботи на вищих рівнях державного управління, сконцентрувати наукові дослідження на актуальних проблемах державотворення, європейської і євроатлантичної інтеграції України, удосконалити всі види діяльності закладу в контексті сучасних трансформаційних процесів.

Прошу розглянути.

Виступ на урочистих зборах, присвячених випуску магістрів державного управління у 2005 р.*

Шановні колеги, гості!

Нинішній десятий випуск магістрів державного управління в рік десятої річниці закладу є для нас знаковою подією. Дійсно, півстоліття в професійне життя 1312 випускників Ака-

* Вісник НАДУ. - 2005. - № 1.

демії разом з її Дніпропетровським, Львівським, Одеським і Харківським регіональними інститутами державного управління надає головний національний, провідний в Європі, добре знаний і шанований у світі заклад з підготовки фахівців у галузі державного управління.

Унікальність магістерської підготовки, яка надана, насамперед полягає в дотриманні певних базових принципів її організації.

І за це найщиріші слова вдячності всім її учасникам - випускникам, викладачам, працівникам Академії, її вітчизняним і зарубіжним партнерам.

По-перше, це забезпечення повноцінної академічної освіти як фундаментальної основи професіоналізму.

По-друге, це не дублювання традиційних напрямів і спеціальностей навчання, а формування відповідно до кращої світової практики принципово нової для України галузі освіти, орієнтованої на державно-управлінську діяльність.

По-третє, це відкритість для громадянського суспільства і доступність для громадян елітарного за своєю суттю закладу та його націленість на якнайскоріше накопичення у сфері державного управління критичної маси професійно підготовленого персоналу для радикального оновлення державного управління в Україні.

По-четверте, це європейська та євроатлантична інтегрованість - орієнтація на кращий досвід Європи і Північної Америки.

По-п'яте, це вітчизняне і міжнародне визнання, світове лідерство у навчанні в галузі державного управління. До тих 1260 магістерських дипломів Лондонського столичного університету, які отримали випускники Академії, сьогодні випускникам денної форми навчання в м.Києві будуть надані свідоцтва про європейську акредитацію опанованої ними програми навчання.

Гадаю, що випускники закладу високо нестимуть почесне звання випускника Національної академії державного управління при Президентові України, своєю діяльністю забезпечать реалізацію нової державної кадрової політики, модер-

ініцію державного управління на засадах демократизму, професіоналізму, доброчесності, патріотизму, як того вимагає наш Президент - Віктор Андрійович Ющенко.

Шановні випускники!

Із врученням Вам дипломів магістрів державного управління ми не прощаємося. Викладачі, працівники Академії чекатимуть Вашого повернення до закладу з метою підвищення кваліфікації, участі в закордонних стажуваннях, а найбільш талановитих з Вас - для виконання дисертацій в аспірантурі, докторантурі, здобувачами наукових ступенів у галузі державного управління, на наукових конференціях, семінарах, симпозиумах, зокрема на XVIII Міжнародному конгресі з підготовки вищих державних службовців, який відбудеться в червні цього року в Академії у м. Києві.

Ваше фахове зростання має бути неперервним і Академія готова допомагати Вам у цьому впродовж усієї Вашої службової кар'єри.

Щастя Вам, добра і здоров'я і до скорої зустрічі!

Виступ на розширеному засіданні ректорату Національної академії державного управління при Президентові України 21 березня 2005 р.*

Шановні колеги!

Зібратися в розширеному складі ректорат спонукали повідомлення інформаційних агентств, зокрема в "Урядовому кур'єрі" за 18 березня 2005 р., про негативні оцінки діяльності Національної академії державного управління при Президентові України (далі - Академія) та наміри її рсорганізувати, висловлені Віце-прем'єр-міністром України М.В.Томенком.

Як свідчить аналіз, консультації з авторитетними фахівцями в розглядуваній сфері, зокрема Почесним доктором Академії, нещодавно нашим колегою Б.О.Кравченком, висновки

* Друкується вперше.

щодо Академії зроблено без достатнього ознайомлення з діяльністю закладу та її результатами. Жодного попереднього обговорення академічних проблем з ректором не було. Не було перемовин і зустрічей із зазначеного питання з абсолютною більшістю керівних, науково-педагогічних та наукових працівників, спеціалістів, а також слухачами магістерської програми, аспірантами, докторантами, випускниками, їхніми роботодавцями, не вивчалися матеріали, звіти, публікації. Тобто висновки зроблено без дотримання загальноприйнятих норм і стандартів щодо процедур розгляду питання, з якого приймається кваліфіковане рішення або робиться заява.

Більше того, як з'ясувалося, візит Віце-прем'єр-міністра до Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Академії і зустріч з його слухачами 17 березня виявилися прихованими від ректора керівництвом Інституту, і тому ректор був позбавлений можливості зустріти високопосадовця і мати мінімальну нагоду особисто переговорити з ним в академічних справах. Натомість візит використано як підставу для відповідних оцінок, хоча є свідчення того, що в залі із слухачами говорилося дещо інше, ніж оприлюднено в засобах масової інформації. Також, хоча зустріч відбулася із слухачами підвищення кваліфікації, проте оцінки дані магістерській, кандидатській і докторській підготовці, закладу в цілому. У зв'язку з цим проректору - директору Інституту слід розібратися, з чим вини ректору було дезінформовано, і поінформувати про це ректорат.

Є багато підстав уважати, і про це ведуться розмови, що згадана пропозиція про реорганізацію Академії насправді продиктована не прагненням удосконалити заклад, діяльність його колективу (для цього була б обрана зовсім інша форма розв'язання проблеми). Спроби ректора зв'язатися з Віце-прем'єр-міністром для обговорення питання Академії поки що нічого не дали.

Тому нас поставлено перед вибором:

а) або погодитися з негативною оцінкою нашої роботи, визнати, що десять років займалися не тим, чим потрібно;

б) або заявити про те, що загалом обрано правильний шлях і в нас достатньо потенціалу, аби, виправляючи недоліки, і далі забезпечувати інноваційну стратегію свого розвитку з метою сприяння удосконаленню в оновленій Україні державного управління, адміністративної системи і, отже, виступити на захист здобутків Академії.

Для мене особисто як керівника закладу сьогодні на перший план виступає не ректорське крісло (оскільки за десять років перебування в ньому воно жодного разу не використано для особистої наживи - у ректора Академії, ні в членів його сім'ї, за яких він складає декларацію, немає ні земельної ділянки, ні дачі, ні автомашини, ні гаража, ні катера, нічого іншого прибуткового). Гадаю, нині для всіх нас пріоритетною є доля створеного закладу, його великої справи, об'єктивних і очевидних надбань, вітчизняного та міжнародного визнання, можливості далі розвиватися й удосконалюватися з урахуванням кращого національного і світового досвіду.

У ситуації, що склалася, обираю шлях професійного захисту діяльності та здобутків багатотисячного колективу Академії і сподіваюся на відповідну позицію та підтримку колег і наших численних вихованців та прихильників як в Україні, так і за кордоном. На нашому боці високий професіоналізм, патріотизм і порядність, що стали характерними ознаками академічної культури, яка повною мірою пройшла суворе випробування на зрілість під час непростих виборчих перегонів.

У руслі зазначеного Віце-прем'єр-міністру 18 березня цього року офіційно надіслана відповідь, яка виставлена також на сайті Академії із запрошенням до обговорення питань розвитку закладу. Відповідь за своїм задумом має перевести проблему з суб'єктивно-політичної в об'єктивно-професійну площину її розгляду відповідно до європейських норм і процедур прийняття рішень та вироблення стратегій розвитку. Водночас у листі фахово спростовуються окремі положення висловлювань Віце-прем'єр-міністра.

Також 18 березня цього року направлено відповідний лист Першому віце-прем'єр-міністру України А.К.Кінаху, людині авторитетній та виваженій, яка не дозволяє собі безпідставних заяв, із зверненням про підтримку і всебічний розгляд питань Академії.

Стосовно запропонованого українському суспільству "піару" щодо Академії, то мною зараз проводяться відповідні консультації з високопосадовцями, аби порушена проблема була розв'язана не в руслі так званої політичної доцільності, а високопрофесійно й системно з користю для нової влади, на підтримку Президента України, заради добробуту народу.

Сьогодні також буде направлено відповідного листа Державному секретарю України О.О.Зінченку з пропозиціями щодо модернізації Академії (але без її руйнації), прийняття відповідних актів Президента України.

У проблемі подальшого розвитку Академії є аспект оновлення її внутрішньої структури заради більш ефективного й результативного функціонування, удосконалення управління, забезпечення якості діяльності. На це також націлює постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 щодо упорядкування структури апарату управління.

З урахуванням сказаного прошу кожного з проректорів і керівників самостійних структурних підрозділів Академії невідкладно підготувати пропозиції щодо модернізації діяльності відповідно до напрямів роботи та розподілу обов'язків. Пропозиції мають бути пріоритетними, чіткими, лаконічними. Їм має передувати стислий перелік проблем, на розв'язання яких спрямовуються пропозиції. Зазначені матеріали необхідно подати для опрацювання спеціально утвореній робочій групі, сформованій за вашими пропозиціями.

Прощу членів ректорату та запрошених на його засідання висловитися з питання, що винесене на розгляд, і прийняти відповідне рішення.

Доповідь на засіданні Вченої ради Академії 31 березня 2005 р.*

Шановні колеги!

Вашій увазі для розгляду пропонується Концепція (Основні напрями) розвитку Національної академії державного управління при Президентові України (далі - Концепція), що підготовлена членами робочої групи і сьогодні обговорена на засіданні ректорату. Оскільки поза рамками тексту документа залишилися такі питання, як висвітлення й оцінка стану діяльності закладу, у доповіді спеціально спинюся на цьому.

Як відомо, останнім часом до Академії привернуто увагу українського суспільства й міжнародних партнерських організацій. Тому беззаперечно слід показати наше бачення рівня розвитку закладу, стану його діяльності, дати оцінку актуальних для нього проблем та викликів і на цій підставі визначити основні напрями розвитку академічного колективу. Разом із схваленням Концепції це буде конкретним внеском у загальнодержавні заходи з удосконалення Академії.

Сьогодні Академія є відомим в Україні та світі провідним європейським закладом з високою репутацією. Цього досягнуто завдяки цілеспрямованій, багатоплановій і наполегливій роботі колективу. Наведу конкретні підтвердження цьому. По-перше, розроблено і запроваджено в країні освітню та наукову галузі "Державне управління" для фахового забезпечення однойменного виду діяльності, що офіційно визначений ООН, ЄС і Держстандартом України. По-друге, магістерська програма має європейську акредитацію. По-третє, підготовлено понад 7 тис. магістрів, 140 кандидатів і 30 докторів наук з державного управління, підвищено кваліфікацію 115 тис. управлінців. По-четверте, випускники закладу представлені на всіх рівнях державного управління нової влади. По-п'яте, інноваційний Центр дистанційного навчання Академії є провідною складовою Навчальної мережі глобального розвитку Світового банку. По-

* Друкується вперше.

шосте, забезпечено членство закладу в низці міжнародних фахових організацій, його участь у багатьох проектах і програмах міжнародного співробітництва, що насамперед сприяло формуванню Академії як сучасної інституції. Як результат, Академію безпрецедентно для Східної Європи визначено місцем і організатором проведення 15-17 червня цього року XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців.

Слід також визнати, що становлення Академії відбувається відповідно до світових тенденцій розвитку і формування стандартів якості. Це - повноструктурний заклад університетського типу, який пропонує магістерську, кандидатську, докторську підготовку, підвищення кваліфікації, закордонне стажування, здійснює наукові дослідження, видавничу діяльність. Академія за змістом діяльності схожа на Школу урядування імені Джона Кеннеді Гарвардського університету (США) або Національну школу державного управління Квебекського університету (Канада), а за своїм статусом і підпорядкованістю - на аналогічні заклади країн із сильним президентом (Східна Європа) або сильним прем'єр-міністром (Західна та Центральна Європа - Італія, Франція, Польща). Напрацьований досвід закладу викликає широкий міжнародний інтерес у різних регіонах світу, в широкому діапазоні країн: від Канади до Китаю.

Водночас Академія стикається з проблемами розвитку і має йти назустріч змінам, не уникаючи вирішення низки актуальних питань. Це недоліки, по-перше, зовнішнього (системного), у взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, по-друге, внутрішнього (інституційного) характеру, що взагалі кажучи не вимагають реорганізації закладу, натомість зумовлюють потребу в його модернізації. Насамперед, потребують удосконалення ефективності і результативності діяльності, якості навчання, викладання, досліджень, їх наближення до практики державного управління, використання сучасних форм, методів та засобів освіти, її діагностики й моніторингу, добір слухачів та використання випускників, оптимізація управління закладом. Крім того, актуалізувалися нові виклики і пріоритети в змісті навчання, досліджень,

організації діяльності Академії. Серед них європейська та євроатлантична інтеграція, забезпечення лідерства й якісного менеджменту в державному управлінні, входження країни в інформаційне суспільство. Останнє особливо важливо для України, оскільки за даними, що наводилися на підсумковій річній колегії Міністерства освіти і науки України 24 березня 2005 р., у якій брав участь і виступав Президент України В.А.Ющенко, зауважувалося, що 55 країн світу у своєму розвитку перейшли від індустріального суспільства до інформаційного, проте в їх числі нашої країни немає.

Концепція, що винесена на розгляд Вченої ради, розроблена відповідно до провідних тенденцій розвитку державного управління як виду практичної діяльності, галузі освіти і науки, демократизації суспільного життя, професіоналізації державно-управлінської справи. За великим рахунком документ передбачає такі пріоритетні напрями удосконалення закладу.

По-перше, орієнтацію на підготовку вищих керівних кадрів (керівної сліти) державної служби, служби в органах місцевого самоврядування. Зокрема, утворення з цією метою в складі Академії Інституту (Школи) вищих керівних кадрів.

По-друге, навчання фахівців державного управління для європейської і євроатлантичної інтеграції та, що важливо, на основі запровадження європейських і північноамериканських стандартів якості.

По-третє, поширення новітніх високоефективних і результативних технологій навчання дорослих, насамперед інформаційно-комунікаційних, дистанційних форм підготовки та підвищення кваліфікації.

По-четверте, реформування системи підвищення кваліфікації, розширення частки тематичних форм, зокрема короткотермінових семінарів, з актуальних питань державного управління.

По-п'яте, дотримання принципів Болонського процесу, норм Європейської кредитно-трансферної системи, а також стандартів і критеріїв Європейської акредитаційної комісії з

державного управління та Національної асоціації шкіл державних справ і управління (США).

По-шосте, відкритість закладу для суспільства і міжнародної співпраці.

По-сьоме, демократизацію управління закладом, його автономізацію з одночасним посиленням ролі Наглядової ради у вирішенні стратегічних питань навчання та досліджень.

У разі схвалення реалізація Концепції має здійснюватися відкрито, за участю всіх зацікавлених сторін, включаючи високопрофесійний колектив закладу. Доцільною є наступна стапність. Оновлення Положення про Наглядову раду та її персонального складу. Опрацювання й затвердження Указом Глави держави: а) Концепції розвитку Академії; б) Положення про Академію з відповідними змінами; в) доручення Кабінету Міністрів України щодо затвердження Програми і заходів розвитку Академії на 2005-2010 роки. Проект відповідного акта Президента України слід обговорити на засіданні Наглядової ради Академії.

Тобто весь процес удосконалення закладу (від опрацювання концепції до прийняття відповідних актів) має здійснюватися з дотриманням усіх необхідних складових прийняття стратегічно важливих рішень. Зокрема, слід використати методологічно повчальний досвід розгляду аналогічного питання у Франції щодо модернізації її Національної школи управління, що відбулася протягом 2001-2002 років за участю усіх зацікавлених сторін, включаючи парламентарів, слухачів, випускників, роботодавців закладу.

Дякую за увагу і прошу ставити запитання, висловити свої зауваження і пропозиції з питання, що розглядається.

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА І УПРАВЛІННЯ В ОСВІТІ:
ГЛОБАЛЬНИЙ, РЕГІОНАЛЬНИЙ І НАЦІОНАЛЬНИЙ
АСПЕКТИ**

**Передмова і післямова до навчального посібника
“Управління освітою”**

Освіта - фундаментальне явище у житті людини і гуманітарного суспільства, виступає однією з базових складових їх прогресу. Все більше людських та матеріальних ресурсів спрямовується в освітню сферу. Разом з гуманітарним розвитком прогресує й система освіти у напрямках глобального поширення, більш повного охоплення різних верств населення та видів людської діяльності, своєї інтенсифікації, підвищення результативності й ефективності. Накопичення досвіду освітньої діяльності дає змогу більшою мірою шлях стихійної еволюції системи освіти замінювати методом доцільного управління нею, використовуючи для цього закони, закономірності, тенденції її функціонування, структурування, розвитку.

Цей навчальний посібник має забезпечити курс “Державна політика і управління в освіті”, що викладається за магістерською програмою з спеціальності “Державне управління”. Матеріал посібника охоплює всі найважливіші сторони світової освітньої системи взагалі, національної системи освіти України зокрема. Він стосується як сутнісних характеристик освіти, так і частинних її проявів у конкретних політичних, економічних, соціальних умовах. Розглядаються загальні процеси розвитку планетарної освіти, досягнення освітніх систем найбільш культурно розвинутих країн світу, освітні трансформації у перехідних європейських країнах та Україні.

Спеціальний акцент робиться на осмисленні феноменології, понять і категорій освіти. Адже, щоб успішно управляти освітою, треба знати її природу та сутнісні характеристики

* Управління освітою: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 1997.

як об'єкта управління. Крім того, управлінські впливи ефективні лише за наявності повної і систематизованої інформації про керовану систему. Фрагментарні, суперечливі, неоднозначні дані про стан та динаміку освіти не тільки утруднюють доцільне її удосконалення, а й нерідко призводять до зворотних ефектів. Нарешті, аналіз сфери освіти здійснюється контекстуально, з урахуванням зовнішніх умов її функціонування, організації та прогресу.

У посібнику розглядаються кризові явища в освітній системі України, національна освітня політика у перехідний період, механізми і органи державного управління освітою, кадрове, фінансове, матеріально-технічне забезпечення освітньої галузі, а також практичні заходи щодо її реформування. Особлива увага приділена системам освіти країн Організації економічного співробітництва та розвитку, "Великої сімки", управлінським моделям в освіті Італії, Німеччини, Об'єднаного Королівства, Франції та характеристики освітніх реформ в країнах Центральної і Східної Європи (Албанії, Болгарії, Македонії, Польщі, Румунії, Словаччині, Словенії, Угорщині, Хорватії і Чеській Республіці) на сучасному етапі.

Матеріал навчального посібника побудований на основі новітніх статистичних даних про освіту, підготовлених ЮНЕСКО, Організацією економічного співробітництва та розвитку, Європейським Союзом, Світовим банком, за Програмою розвитку ООН, міністерствами статистики і освіти України, використанні останніх досягнень педагогічної, управлінської та суміжних наук, зокрема психології, соціології, культурології, синергетики, аналізі зарубіжних і вітчизняних реформ освіти. Посібник містить корисні для теорії і практики висновки, графіки, діаграми, таблиці, контрольні запитання, велику бібліографію. Видання розраховане на слухачів, аспірантів, докторантів, науково-педагогічний та керівний персонал освітньої галузі, буде корисним для всіх тих, хто цікавиться і займається проблемами освіти.

* * *

У людському суспільстві освітня сфера розвивається дуже стрімко. Адже її головне призначення - цілеспрямована між-

людська передача культурного досвіду, який вибухоподібне накопичується і засвоєння якого є головною умовою відтворення людини та її культурно-соціумної форми життя. Свою життєво важливу місію освітня система має здійснювати якомога повніше, точніше, ефективніше. Тому об'єктивно освіта у світовому масштабі зростає високими темпами, випереджаючи багато інших суспільних процесів.

Дійсно, сьогодні 99,5 відсотків людей планети відповідного віку охоплено початковою освітою, неперсрвно підвищується рівень залучення населення до більш високих (середнього, вищого) ступенів освіти, поширюється дошкільна освіта та освіта дорослих. У цілому в світі збільшується частка матеріальних і людських ресурсів, які мобілізуються в освітню сферу. Чисельність вихованців, учнів, студентів (при їх абсолютному збільшенні), що припадають на одного вихователя, учителя, викладача, має тенденцію до зменшення. Зростає частина валового внутрішнього продукту, що використовується на забезпечення функціонування і розвитку освітньої галузі. При цьому, чим вищого прогресу досягає країна, тим закономірно більшу частину національного багатства присвячує освітній системі. Сьогодні можна говорити про певний закон матеріально-фінансового забезпечення освіти: розвинуті країни з державного бюджету витрачають на освіту не менше 5-6 відсотків валового внутрішнього продукту.

Освітня система культурно формує як саму людину, так і суспільство в цілому. Встановлено кореляційні зв'язки між рівнями освіченості населення і темпами економічного підйому, піднесенням суспільної духовності. Одночасно освіта є важливим складником, що визначає індекс розвитку людського потенціалу.

Тому освіта громадян є основним державним пріоритетом і фундаментальною функцією держави. Велике значення освіти для персонального розвитку людини, успішності особистісного життя і діяльності зумовлює вагоме приватне забезпечення освітніх послуг. У розвинутих країнах частка приватного фінансування освітнього сектора в середньому становить 15 відсотків.

Освіта України розвивається в контексті як загальнопланетарних освітніх тенденцій, так і за обставин радикальних політичних, економічних, соціальних змін у суспільстві. Сформована за умов регіонального статусу України у складі колишнього Союзу, адміністративно-бюрократичної політичної системи, планово-командної економіки, хибних систем цінностей, освіта має бути докорінно реформована у перехідний період суспільних трансформацій. По-перше, освіта має відповідати самостійному, суверенному статусу Української держави, її потребам. По-друге, функціонування і розвиток освітньої сфери повинні відбуватися відповідно до становлення конкретної моделі демократичного, правового, громадянського суспільства. По-третє, докорінну реструктуризацію освітньої системи зумовлює утвердження ринкових економічних відносин. По-четверте, відмова від тоталітаризму та комуністичної моноідеології, спростованих життям систем цінностей, утвердження плюралістичних засад сповідання ідей, поглядів, переконань, прийняття нових вироблених і апробованих людством цінностей потребують адекватних змін в освітній сфері. Нарешті, нагальних реформ в освіті вимагає глибока економічна криза, що супроводжує перехід суспільства до якісно нового свого стану.

Отже, у виробленні і реалізації державної політики в освіті, у управлінні освітніми процесами необхідно забезпечити:

- збереження кращих кількісних і якісних показників української освітньої системи, що у міжнародному порівнянні складали її національну гордість;

- реформування освіти у напрямі її перетворення із спеціалізованої частини союзного освітнього простору у цілком самостійну повноцінну і збалансовану освітню сферу, що покликана задовольнити національні потреби суверенної країни;

- комплексну реструктуризацію системи освіти з орієнтацією на ринкову економіку з метою створення кваліфікованих та мобільних трудових ресурсів і ефективного функціонування та подальшого удосконалення у принципово нових економічних умовах;

- демократизацію, децентралізацію освітньої галузі, утвердження засад самоврядності й автономності освітніх закладів, установ, організацій, зміну державних функцій в управлінні освітою;

- органічне входження вітчизняної освіти у загальнопланетарний освітній простір, використання кращого світового досвіду освіти громадян при врахуванні національних освітніх традицій.

На фоні певних зрушень очевидними є прорахунки і відставання. Якщо, приміром, нормативно-правове поле становлення, функціонування і розвитку національної освітньої системи в основному сформовано, то процес практичної реструктуризації освіти здійснюється занадто повільно. В освіті залишається багато деформацій, успадкованих від минулого, невідповідностей новим політичним, економічним і соціальним реаліям сьогодення. Зменшення втрічі реального фінансування освіти за роки самостійності України створює загрозу при зволіканні з освітніми реформами незворотного руйнування системи освіти з довготривалими негативними наслідками для українського суспільства. Зважаючи на масштабність, інерційність національної освітньої системи, слід примножити зусилля політиків, науковців, управлінців, практиків щодо її скорішої модернізації та всілякої державної і громадської підтримки як головного життєво важливого людського та суспільного пріоритету.

Шляхи реформування управління освітою в Україні*

У людському суспільстві освітня сфера розвивається дуже стрімко. Адже її головне призначення - цілеспрямована міжлюдська (між- та внутріпоколінна) передача культурного досвіду, який вибухоподібно накопичується і засвоєння якого є

* Наука і освіта: 36. наук. пр. - К.: Хрещатик, 1997.

головною умовою відтворення людини та її культурно-соціумної форми життя [5]. Сьогодні сфера освіти - одна з найбільших у суспільному житті України. За кількістю працюючих (1,8 млн, у тому числі один мільйон педагогів) освітня галузь друга після промисловості. Крім того, 10,5 млн громадян здобувають освіти на постійній основі. Отже, безпосередньо в освіті зайнято майже чверть усього населення країни [5; 8].

Всесохоплюючі суспільні трансформації актуалізують реформування освітньої системи, зокрема управління нею. Тому на порядку денному визначення концепції управлінської реформи, її принципів, основних напрямів, умов. Зрештою, управлінські механізми в освіті мають бути приведені до основних характеристик і засад діяльності суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, яка за Конституцією утверджується на терені України [4].

Політична, економічна, соціальна криза, політична нестабільність та економічний спад, що охопили суспільство на етапі його трансформації, з одного боку, вкрай негативно позначились на стані освітньої системи і здатності до прогресивних перетворень, а з другого - стимулюють, спонукають її до швидкої та всебічної модернізації [3; 5-7]. Характерно, що масштабність освітньої сфери і через це певна її інерційність зумовлюють повільне, поступове накопичення та посилення у ній кризових і руйнівних процесів без видимих наслідків. Проте вихід із стану занепаду з тих самих причин також є довготривалим і трудомістким. Нинішній, уже очевидний драматичний стан освіти свідчить, що ліміт часу на роздуми і підготовку до освітньої реформи вичерпано. Тобто вже зараз мають бути запропоновані і реалізовуватись науково обґрунтовані рекомендації щодо практичних змін в освіті і управлінні цією сферою.

У процесі реформування управління освітою має бути досягнута головна мета - покращення, кардинальне вдосконалення виконання освітньою системою своїх основних зовнішніх і внутрішніх функцій. Зовнішні функції спрямовані на задоволення різноманітних освітніх потреб населення як окремих громадян, так і суспільства в цілому; внутрішні - на забезпечення

потреб самої системи освіти у самовдосконаленні, підвищенні своєї дієвості, ефективності, узгодженості, адаптивності [1; 5].

Трансформації управління освітою в перехідний для країни період мають кілька аспектів. По-перше, окремо мають бути розглянуті рівні управління: центральний, регіональний, місцевий, рівень освітнього закладу. По-друге, слід врахувати освітні ступені: дошкільна, середня, професійно-технічна, вища освіта. По-третє, важливо розрізнати державне управління і самоврядування в освіті. По-четверте, свої особливості мають організаційні, правові, економічні, фінансові способи управління.

Традиційно освіта в Україні була державною монополією. Жорстка регламентація усіх сторін суспільного життя робили можливим існування консервативної, негнучкої освітньої системи, що управлялась централізовано командно-адміністративними методами [6; 7; 10]. Ця система була досить ефективною в умовах тоталітарного суспільства. Демократизація, розвиток ринкових відносин, плюралістичності засад життєдіяльності, забезпечення прав громадян стосовно вибору змісту, рівня освіти, її доступності і якості висунули на порядок денний процеси децентралізації і дєконцентрації [1] в освітній системі при одночасній реструктуризації основних функцій держави і державного управління щодо освіти [5; 6; 7]. Послідовна передача повноважень регіональним і місцевим органам управління освітою, розширення автономності освітніх закладів, надання їм права ухвалювати необхідні рішення (і нести за це відповідальність) при збереженні державного контролю за найважливішими параметрами освітніх послуг (приміром, їх доступністю, змістом, якістю) поліпшать адаптивність освітньої системи до нових реалій людського життя, які постійно змінюються.

В нинішньому управлінні освітою на всіх її рівнях дуже слабку роль відіграють органи громадського самоврядування, батьківська громадськість [7; 9]. Як результат, бракує державно-громадського механізму аналізу освітньої політики, вироблення концепції і стратегії трансформації та розвитку сфери освіти [6]. Поки що політика реформ в освіті ведеться розріз-

нено, реформаторським зусиллям не вистачає послідовності, комплексності.

Наказово-адміністративні методи управління освітою, передача повноважень і відповідальності на місцях не доповнюються адекватними заходами із задіянням фінансово-економічних важелів виконання ухвалених рішень. Принципи фінансування закладів освіти слабо враховують ефективність освітньої діяльності. Отже, потрібно запровадити стимулювання високоякісної ефективної роботи, визначити відповідні критерії і нормативи. Назрілим є питання щодо проведення експериментів та впровадження ваучерних підходів до формування бюджету освітніх закладів, у тому числі приватних [6].

У загальнонаціональному масштабі на порядку денному створення структур і механізмів безпосередньої (не опосередкованої) оцінки і контролю якості освітніх послуг. Для вдосконалення управління освітньою сферою важливим є систематичне оприлюднення результатів оцінювань якості освіти та визначення рейтингу освітніх закладів. Особливу увагу слід приділити посиленню управлінських впливів на забезпечення рівноправності доступу до всіх освітніх рівнів, обов'язкової повної загальної середньої освіти [3; 9; 11].

Таким чином, всебічне, комплексне реформування управління освітніми процесами є найважливішою складовою стратегії трансформації і подальшого розвитку сфери освіти. Кінцево, кардинально модернізована система управління освітою має забезпечувати реалізацію тих завдань, які постають у процесі глибоких суспільних перетворень в Україні, глобального людського розвитку.

Використана література

1. Гурне Б. Державне управління / Пер. з фр. В.Шовкуна. - К.: Основи, 1993.
2. Закон України про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР "Про освіту" // Голос України. - 1996. - 25 квіт.
3. Згуровський М. Що рік навчальний нам готує? // Уряд. кур'єр. - 1997. - 30 серп. - № 159-160.

4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: Юрінком, 1996.

5. *Луговий В.І.* Управління освітою: Навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності "Держ. управління". - К.: Вид-во УАДУ, 1997.

6. Освіта України у перехідний період: Дискусійна доповідь. - К.: Міжнар. фонд "Відродження", 1997.

7. Суспільство і держава: діалог для розвитку освіти: Збірка аналітичних звітів постійно діючого круглого столу МФВ з питань освіти. - К.: Міжнар. фонд "Відродження", 1997.

8. Україна у цифрах 1996 році: Корот. стат. довід. / М-во стат. України; Відп. за вип. В.В.Самченко - К.: Наук. думка, 1997.

9. Education at a Glance. OECD Indicators. - Paris: OECD, 1995.

10. From Plan to Market. World Development Report 1996 / The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. - Publishing by Oxford University Press, New York, 1996.

11. Structures of the Education and Initial Training Systems in the European Union. European Commission. - Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1995.

Про суперечності вищих складових освітньої системи України та їх законодавче врегулювання*

В освітній системі України в частині вищих її складових, зокрема в освіті дорослих, існують суперечності, які потребують розв'язання. Пропонована доповідь спрямована на те, щоб більш чітко, по-перше, ідентифікувати стан вищих освітніх складових, освіти дорослих, по-друге, конкретизувати проблеми у цій ланці освіти, по-третє, з урахуванням зарубіжного досвіду, визначитися із масштабом і змістом доцільних перетворень. Тут можливі два підходи: сценарій поступових еволюційних удосконалень та версія докорінних змін із відповідним

* Нові технології навчання: Наук.-метод. зб. - К.: ЗАТ "Нічлава", 2003.

законодавчим урeguлюванням. Цілісний погляд на освітню систему та її структурні складові допоможе віднайти оптимальний шлях, зважаючи на час, ресурси й можливості.

На жаль, доводиться констатувати, що вітчизняне освітнє поле в концептуальному і законодавчому плані має серйозні неузгодженості.

Як відомо, законодавством визначено ієрархічні структурні складові освіти: дошкільну, початкову, загальну середню, вищу, післядипломну освіту, аспірантуру, докторантуру, самоосвіту [1]. Перша група суперечностей пов'язана з тим, що не всім переліченим складовим відповідають певні освітні рівні. Приміром, дошкільна освіта не має освітнього рівня, хоча законом про дошкільну освіту передбачено обов'язковий базовий дошкільний компонент. Позашкільна освіта також ніяк рівнево не ідентифікована. Те саме стосується післядипломної освіти, аспірантури, докторантури і самоосвіти. До системи освітньо-кваліфікаційних рівнів віднесено кваліфікованого робітника, молодшого спеціаліста, бакалавра, спеціаліста, магістра, проте на цьому даний рівневий ряд зупиняється. Потім без прив'язки до освітніх та освітньо-кваліфікаційних рівнів з'являються наукові ступені. Отже, існує розрив наскрізної освітньо-кваліфікаційної систематизації. Нонсенсом є й те, що в аспірантурі та докторантурі люди перебувають 3-4 роки, отримують стипендію, але ніякого кваліфікаційного документа про освіту, крім запису у трудовій книжці, не мають.

Таким чином, доцільно визначитися з тим, як законом про освіту дорослих подібні проблеми усунути.

Що показує світовий досвід? Планетарне освітянське співтовариство домовилося орієнтуватися на міжнародну стандартну класифікацію освіти, яка запроваджена з 1976 р. і передбачає однозначне віднесення освітніх складових до певних освітніх рівнів. З 1997 р. запроваджена оновлена класифікація, яка має сім (0-6) освітніх рівнів, і наші наукові ступені знаходять місце в 6-му рівні освіти. У цьому легко переконатися, якщо через Інтернет вийти на сайт ЮНЕСКО та класифікацію освіти 1997 р. [2].

Слід звернути увагу на вищі освітні рівні у цій класифікації. Звичайно, можна запровадити та обстоювати в Україні свою унікальну освітню модель, але із швидким поширенням інформаційних технологій освіти, дистанційних форм навчання, що не мають кордонів, неминуchoю буде небажана втрата частини студентів, котрі віддадуть перевагу підготовці, скажімо, в Австралії, Великій Британії, Канаді чи США, якщо і надалі ігнорувати світові тенденції.

За міжнародною стандартною класифікацією між 3 і 5 освітніми рівнями розміщується 4-й рівень - щось на зразок професійно-технічної освіти, яку можна назвати післясередньою невищою, тобто не середньою, але ще не власне вищою освітою. Важливо, що вища освіта має два рівні - 5 і 6. Перший з них завершується магістерським академічним ступенем, на якому у нас взагалі подібна класифікація припиняється, оскільки за вітчизняним законодавством вище магістерського рівня інших освітньо-кваліфікаційних рівнів не передбачено. Все, що вище - кандидатські, докторські ступені, які у міжнародній класифікації відносять до освітнього рівня 6. Вища освіта на цьому рівні називається "продовженою вищою освітою". Саме 6-й рівень, який є науково насиченим, по суті призначений для здійснення підготовки до науково-дослідної діяльності. Тобто вища освіта 6-го рівня зорієнтована за змістом на наукові дослідження, подання дисертаційної (кваліфікаційної) роботи (кандидатської чи докторської), підготовку випускників для викладацької діяльності у вищій школі або для наукових досліджень. Той, хто потрапив на 6-й рівень для продовження вищої освіти, після його завершення матиме справу із наукомісткою діяльністю.

Модернізуючи освіту, слід враховувати і вітчизняні, і міжнародні здобутки. При цьому доцільно відмовитися від деяких традиційних підходів. Якщо говорити про освітні ланки (рівні), то більшість із них докладно описані законодавчо - прийнято закони "Про освіту" (1996), "Про дошкільну освіту" (2001), "Про загальну середню освіту" (1999), "Про позашкільну освіту" (2000), "Про професійно-технічну освіту" (1998) і "Про вищу освіту" (2002). Проте освітні ланки, що йдуть після ви-

щої освіти, законодавчо врегульовані недосконало, здебільшого положеннями.

Повертаючись до докторантури та аспірантури, можна сказати, що в них багато неспільностей. Були спроби реформою вищої освіти 1987 р. усунути недоліки і запровадити норму, за якою аспірантура і докторантура не можуть підпорядковуватися лише підготовці дисертацій. Але фактично залишилася суто дослідницька орієнтація даних навчально-наукових структур. До цього часу ніякого кваліфікаційного документа про завершення ґрунтовної 3-4-річної підготовки не видають. Натомість передбачають, що це будуть кандидатські або докторські дипломи. Проте статистика України [3] свідчить: у докторантурі своєчасно захищають дисертації 9%, а в аспірантурі - 16% випускників. Очевидно те, що становить менше 20%, не може бути головним завданням організаційної структури, тобто тут потрібні корективи. Якщо продовжити статистичну ілюстрацію аспірантури та докторантури, то у 2001 р. (подібне було і в 2000 р., і в позаминулому році), як зазначалося, невелика частка аспірантів і докторантів захистила дисертації вчасно. У дослідних інститутах, як не дивно, ще гірше - лише 6% докторантів, у вищих навчальних закладах трохи краще - 10%. Наукові установи, зрозуміло, зорієнтовані на підготовку дисертацій. Але, повторюю, те, що виконується за програмою підготовки на 6-10% не може бути визнано її основною метою. В аспірантурі знову ж таки науково-дослідні інститути виглядають гірше - 9% проти 18% у вищих навчальних закладах. Водночас, випускникам аспірантури і докторантури здебільшого пропонуємо тільки запис у трудовій книжці.

Можливо, доцільно подивитися на досвід функціонування зарубіжних докторантур. У них є навчальні плани, половину терміну підготовки докторанти слухають теоретичні курси, складають скзамени. Потім друга частина - підготовка власне дисертаційної роботи. Але все так збалансовано, що той, хто закінчує докторантуру, виходить, як правило, не на "9%", а на "90%" доктором. Отже, вітчизняне законодавство треба переглядати.

Тому, розробляючи закон про освіту дорослих, слід враховувати наявність цих та інших проблем і пробувати розв'язати принаймні ключові з них на основі законів, а решту - положень. Зараз треба визначитися із законотворчою технологією, адже безкінечно закон писати недоцільно. Треба його прийняти, а потім або доповнити положеннями, або незабаром вийти на зміни цього закону, якщо переконатися в необхідності його корегування.

Тепер про фінансування. Звичайно, тут є багато речей, законодавчо закріплених, проте практично нераціональних. За показником фінансування з Державного бюджету України у 2001 р. (95,4%) професійно-технічна освіта більш централізована, ніж вища (93,0%). Невже треба централізувати на загальнонаціональному рівні підготовку токарів, слюсарів, мулярів, малярів, електриків, сантехніків? Водночас вищі навчальні заклади III-IV рівнів акредитації у 2001 р. самофінансувалися на 59,2%, тобто виявилися більше пристосованими до ринкових умов, ніж професійно-технічна школа (на 17,2%) і вищі навчальні заклади I-II рівнів акредитації (на 37,8%).

Принципово, що післядипломна освіта фінансується переважно централізовано (56,3%) і самофінансується на 26,0%. Очевидно, слід зберегти багатоканальне фінансування освіти дорослих. Централізації насамперед підлягає те, що стосується навчання кадрів для забезпечення державних функцій. Це загальновідома підготовка фахівців для освіти, охорони здоров'я, оборони, державного управління тощо. Значну частину освітніх послуг треба віддати на рівень місцевих бюджетів, ще частину - для фінансування фізичними і юридичними особами. Потрібно законодавчо закріпити принаймні 3-відсотковий мінімум фонду оплати праці на додатково-компенсуючу, адаптуючу освіту. Тоді інтереси всіх будуть враховані: і працівники, і роботодавці матимуть фінансову основу для необхідного підвищення професійної компетентності. У Франції, приміром, на удосконалення управлінських кадрів у 90-х роках спрямовувалося до 7% фонду оплати їх праці, а в сфері інформатики - до 10% [4]. Інформаційні технології мають стати предметом особ-

ливої уваги у період трансформації індустріального типу суспільства в інформаційний.

Вищезазначене слід узяти до уваги при розробці закону про освіту дорослих.

Список використаної літератури

1. Закон України про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР “Про освіту” // Голос України. - 1996. - № 77. - 25 квіт.
2. Международная стандартная классификация образования - 1997 / ЮНЕСКО. - Internet: www.uis.unesco.org/cn/pub/pub.
3. Наукова та інноваційна діяльність в Україні: Стат. зб. / Держкомстат України; Відп. за вип. Н.Г.Луценко. - К., 2002.
4. Луговий В. Шляхи і засади вдосконалення підготовки керівного персоналу державної служби (аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду) // Підвищення кваліфікації державних службовців: Зб. наук. пр. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - С. 108-138.

Вітальне слово президента ННВК “Академія дистанційної освіти”

Шановні колеги!

До Вашої уваги пропонується перший номер науково-практичного журналу “Вісник Академії дистанційної освіти”, покликаний сприяти висвітленню й вирішенню актуальних проблем розвитку дистанційної фахової освіти. Видання такого журналу на часі. Адже в умовах інформаційного суспільства, за яких докорінне оновлення сукупного культурного досвіду, продукovanого світовою спільнотою, відбувається швидше, ніж змінюються людські покоління, традиційні системи та технології освіти вже неспроможні повністю відповідати викликам, що постають перед освітянською галуззю. Тому виникає об’єктивна потреба у появі та впровадженні принципово

* Вісник Академії дистанційної освіти. - 2003. - № 1.

інших навчальних технологій, адекватних особливостям розвитку країн, які вступають у фазу інформаційного суспільства.

У цьому контексті цивілізаційного поступу закономірно актуалізуються й активно запроваджуються перспективні технології дистанційного навчання, що реалізуються на основі новітніх інформаційних телекомунікаційних систем. Отже, розвиток дистанційної освіти слід сьогодні визнати надзвичайно важливим завданням і пріоритетним напрямом розвитку сфери освітніх послуг взагалі, галузі підготовки нової генерації гуманітарно-технічної та управлінської еліти держави зокрема.

Проблема розбудови дистанційного навчання постає особливо гостро ще й тому, що логічно та історично вища освіта в Україні, як і в інших країнах, концентрується у столиці та регіональних центрах, де розташовані провідні національні університети й академії з потужним науково-педагогічним та науковим потенціалом. Крім того, з розвитком Інтернету значно загострюється загальноосвітній конкурентний процес боротьби за інтелектуальні людські ресурси. А це загрожує національній безпеці держави через вплив і втрату найбільш талановитої й перспективної частини населення вже на стадії його навчання за дистанційною формою, що швидко поширюється в розвинутих країнах. Масштаби залучення молоді до цієї форми здобуття вищої освіти стрімко збільшуються. Водночас із зростанням потоку бажаючих навчатися за дистанційною формою в інших країнах за кордон вилучаються великі кошти на цілі навчання, що могли б залишатися в державі.

Тому залучення передового науково-педагогічного та техніко-технологічного потенціалу країни до організації сучасних форм дистанційного навчання має стати пріоритетом для керівних кадрів освіти. Послідовне вирішення цього завдання забезпечить реальний доступ до провідних навчальних закладів широких верств населення, що перебувають у регіонах і бажають здобути високоякісну освіту. До того ж, розвиток дистанційного навчання є важливим з точки зору підготовки та підвищення кваліфікації фахівців, які не мають можливості активно включитись у навчальний процес за традиційними формами.

Для розв'язання зазначених проблем кілька провідних навчальних закладів й інших організацій України, що накопили первинний досвід розвитку дистанційної освіти, а саме Українська Академія державного управління при Президентові України (з 21 серпня 2003 р. Національна академія державного управління при Президентові України), Інститут адміністративного, політичного, економічного менеджменту при НАДУ, Національний технічний університет "ХПІ", Національний аерокосмічний університет "ХАІ", Центральний інститут післядипломної педагогічної освіти АПН України, Інститут засобів навчання АПН України, спільне підприємство "Парус - Україна", видавництво "Міленіум" утворили відповідно до чинного законодавства Навчально-науково-виробничий комплекс "Академія дистанційної освіти" (далі - Академія).

Зазначена Академія створена з метою об'єднання зусиль із забезпечення умов і практичної реалізації дистанційної підготовки на світовому рівні гуманітарно-технічної й управлінської сліти держави, зокрема фахового навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, управлінських кадрів підприємств, установ і організацій усіх форм власності в регіонах на основі запровадження нових інформаційно-освітніх технологій, реалізації сучасної стратегії ефективної підготовки кадрів для державного управління, ринкової інфраструктури.

Стратегічними цілями Академії дистанційної освіти є:

- сприяння формуванню в суспільстві адекватного світогляду щодо розвитку освіти відповідно до потреб інформаційного типу цивілізації, популяризація та пропаганда ідеї відкритої освіти;

- упровадження в освітню практику технологій дистанційного навчання;

- створення якісно нового навчального середовища, що є більш ефективним і результативним на сучасному етапі розвитку держави.

Об'єднання провідних вищих навчальних закладів, науково-виробничих організацій для вирішення єдиного стратегіч-

ного завдання на ринку освітніх послуг є принципово новим для України організаційним утворенням, що має стати базою для відпрацювання та поширення технологій дистанційного навчання, прискорення розбудови в Україні загальнонаціональної системи дистанційної освіти.

Важливість цього питання усвідомлюють інші провідні вищі навчальні заклади. Зокрема, прийнято рішення про входження до складу Академії Національного педагогічного університету імені М.П.Драгоманова та Національної академії державної податкової служби України, готуються до вступу ще кілька авторитетних освітянських інституцій України.

Є всі підстави вважати, що журнал, який починає видавати Академія, добре слугуватиме обговоренню і розв'язанню проблем становлення, ефективного й результативного функціонування, подальшого розвитку дистанційної освіти в Україні.

Освіта дорослих в освітній системі*

Фундаментальна роль освіти в становленні людини й успішності її життя сьогодні мало ким піддається сумніву. Дійсно, за висновками Центру освітніх досліджень та інновацій Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), чим вищий освітній рівень людини, тим більша її заробітна плата, більше шансів отримати роботу, менший ризик втратити робоче місце, менша різниця в оплаті праці чоловіків і жінок [14]. В освічених батьків діти менше хворіють, краще підготовлені для сприйняття освіти [11]. Звідси закономірна й виразна тенденція до поступового збільшення частки життя, яку людина присвячує власній освіті [15; 16]. Не менше, ніж для окремої людини, освіта потрібна і для людської спільноти загалом, адже освітній рівень населення та трудових ресурсів є однією з ключових умов сталого економічного зростання [11], утвердження демократичних відносин, формування громадянського суспіль-

* Вища освіта України. - 2004. - № 4 (додаток).

ства тощо [1]. Отже, за великим рахунком слід очікувати збіг індивідуальних і колективних інтересів стосовно освіти, що насправді й виявляється в екстенсивному та інтенсивному розвитку освітньої сфери, збільшенні фінансових, матеріальних, людських ресурсів, які в неї спрямовуються [1; 10; 15-17].

Таким чином, є всі підстави вважати, що потреба освіти впродовж життя має об'єктивні підвалини. Водночас останнім часом часто вкладають однаковий смисл у словосполучення "освіта впродовж життя" та "освіта дорослих", наприклад у проекті Закону України "Про освіту дорослих (освіту впродовж життя)" [10]. Очевидно, зазначені терміни не тотожні. Життєва потреба в освіті зумовлює зниження вікового цензу вступу до освіти, збільшення періоду обов'язкової освіти тощо саме для молодих (недорослих) людей [15; 16]. А відтак видається, що "освіта дорослих" більш частинно-конкретне поняття, ніж "освіта впродовж життя": друге охоплює, вбирає, передбачає перше, але не зводиться до нього. Отож, у даній статті аналізуються й узагальнюються особливості побудови саме освіти дорослих. Зазначене в жодному разі не заперечує можливості розроблення та прийняття Кодексу законів про освіту "Освіта впродовж життя". Для запобігання різночитанням під освітою розуміємо процес і результат цілеспрямованої, спеціально організованої між- й внутрішньопоколінної трансляції людського соціально-культурного досвіду - життєво важливої інформації в усіх її основних складових [6; 7], що в основному узгоджується з міжнародним визначенням освіти [9].

Теоретико-методологічне дослідження засвідчує наявність об'єктивних причин сьогодинішньої актуалізації освіти дорослих, необхідності так би мовити освітньої "дозаправки" людей немолодого віку. Звернути на це увагу змушує хоча б той загальновідомий факт, що рівень залучення населення до освіти після вікової межі у 24 роки різко знижується. Наприклад, наприкінці минулого століття (у 1995 р.) охоплення молоді віком до 24 років включно сумарно допочатковою, початковою, середньою і вищою освітою у світі становило 43%, в Європі та розвинутих країнах - 66%, і ці показники мають тен-

денцію до зростання (у 1980 р. вони були суттєво менші - відповідно 38% і 58-59%) [16]. Для економічно активної вікової групи 25-64 років параметри залучення в освіту невеликі. Скажімо, для 30 передових країн ОЕСР у 2002 р. охоплення освітою в середньому становило: для 3-4 років - 68%, 5-14 років - 98,5%, 15-19 років - 79%, 20-29 років - 23%, 30-39 років - 5%, 40 і більше років - 1,5%. Рівні залучення в освіту неухильно зростають, усього три роки тому (у 1999 р.) останні показники були помітно менші: відповідно 60%, 98%, 77%, 21%, 5% і 1% [15]. Уже наведені дані свідчать про відставання культурного розвитку дорослого населення засобами освіти (1,5% охоплення освітою у віці 40 і більше років проти значно більших темпів інтегрального приросту обсягу й оновлення продукованої людством культури як матеріальної, так й інформаційної - принаймні кілька відсотків за рік).

Узагальнити фактори сьогоденної уваги до освіти дорослих можна наступним чином. Насамперед це змінність світу (його штучно-культурної складової), яка виявляє, принаймні, два ключових аспекти: з одного боку, швидке надлінійне зростання інформаційної насиченості соціально-культурного оточення, що супроводжується стрімким переходом до так званого інформаційного суспільства; з іншого - нелінійний (слабко прогнозований узагалі, майже не прогнозований у деталях) характер соціально-культурного розвитку. Крім того, посилюються процеси світової глобалізації та суспільної конкуренції [4; 6]. Зазначені загальні обставини соціально-культурного прогресу зумовлюють такі особливості людського розвитку: а) неможливість навчити людину на все життя; б) необхідність через освіту систематично підтримувати професійну компетентність та конкурентоздатність людини і в такий спосіб забезпечити успішність її життєдіяльності. В цих умовах у пошуках інформаційного підживлення, яке за означенням зменшує невизначеність діяльності в отримувача інформації [12], людина дестерміновано й однозначно має повністю чи частково увійти в освітній простір на все життя. Це є позитивом для суспільства загалом, яке дедалі більше набуває визначальних інформацій-

них характеристик, оскільки соціально-культурну інформацію виробляє саме конкретна людина, інформаційна продуктивність якої безпосередньо залежить від рівня освіченості.

Проте простого залучення до освітньої сфери дорослої людини недостатньо для її ефективного й результативного перебування в ній. Адже особливий статус дорослого детермінує певну специфіку навчального процесу. По-перше, з віком людини її загальне навчання (несрозбірливе засвоєння будь-якої нової життєво важливої інформації) знижується, натомість накопичується досвід, підвищується здатність до генерації власного та налаштованість до вибіркового, крізь призму сформованого досвіду, сприйняття зовнішньої інформації. Загальновідомо, що діти, на противагу дорослим, не маючи власного досвіду, схильні сприймати майже все, що викладається. Натомість дорослі люди критично зіставляють зміст нової інформації, яка пропонується й опановується, з наявним у них досвідом і загальними практичними потребами. Звідси випливає необхідність дотримання перших принципів організації навчального процесу для зрілих людей - забезпечення його актуальності, практичної спрямованості, високої якості за змістом, застосування активних, дискусійних, індивідуальних форм, побудова взаємодії учасників навчання на рівноправній основі, здійснення оперативного зворотного зв'язку тощо. По-друге, доросла людина, як правило, є зайнятою на основному місці роботи, що зумовлює потребу навчання без відриву від трудової діяльності або стислих короткотермінових форм навчання з відривом від такої діяльності та запровадження кредитно-накопичувально-трансферної навчальної системи. З цих та інших причин впливають обмеження щодо навчання дорослих спільно в групах із дітьми, скажімо, у позашкільній освіті, яка вітчизняним законодавством визнана складовою частиною системи (безперервної) освіти, проте не ідентифікована із жодним освітнім рівнем [3].

Слід також враховувати й ту обставину, що навчання дорослих відбувається на основі здобутої освіти. Від того наскільки ця попередня освіта інтегрована в загальноосвітній

простір і не є тупиковою, а навпаки відкриває шляхи для продовження навчання та послідовного доповнення отриманої раніше освіти, залежить навчальний успіх і взагалі доцільність конкретного навчання в дорослому віці. Отже, для системного запровадження освіти дорослих важливо з'ясувати її місце в рівнево-ступеневій організації освіти як міжнародно визнаний основі побудови глобальної, регіональних та національних освітніх систем [2; 3; 9; 15; 16]. Інакше кажучи, слід подбати про високоякісну структуризацію освітньої сфери, забезпечити гармонізацію, узгодженість і наступність різних її компонентів, включаючи ті, що слугують освіті дорослих.

З урахуванням Міжнародної стандартної класифікації освіти за версією 1997 р. (МСКО-97) [9] та принципів, пріоритетів, заходів Болонського процесу, який започатковано в 1999 р. і невпинно набирає сили, охопивши сьогодні 40 із 48 європейських країн [10], із створення єврозони вищої освіти, можна дійти висновку, що навчання дорослих має здійснюватися за наступними трьома напрямками. По-перше, шляхом вертикального просування по освітніх рівнях (циклах), які забезпечують загальноосвітню і професійну підготовку (крім нульового, це від першого до шостого рівня: 1 - початкова освіта, 2 - нижча (базова) середня освіта, 3 - вища (повна) середня освіта, 4 - післясередня невища освіта, 5 - вища освіта і 6 - продовжена вища освіта) [9]. Очевидно, що для дорослих в Україні перший та другий освітні рівні не є актуальними. По-друге, через опанування додаткових, нових за типом, напрямом, спеціальністю освітніх програм у межах певного освітнього рівня (тобто по горизонталі). По-третє, будь-яким іншим організованим навчанням, яке не забезпечує опанування освітнього рівня, а лише призводить до набуття допоміжного досвіду діяльності, проінформованості тощо.

Згідно із МСКО-97 освіта дорослих (освіта, що продовжується і відновлюється) - це організований освітній процес незалежно від змісту, рівня, методів та форм навчання; від того, чи є цей процес продовженням або відбувається замість початкової освіти в школах, коледжах, університетах, а також учнів-

ством, завдяки якому люди, що вважаються дорослими, підвищують свою технічну чи професійну кваліфікацію, розвивають здібності, збагачують знання задля завершення певного рівня формальної освіти, набувають, відновлюють, оновлюють знання й навички в певній галузі [9].

Що стосується першого напрямку, то проблемним питанням в освітньому законодавстві України залишається неузгодженість освітніх рівнів, визначених МСКО-97, як, до речі, і прийнятих відповідно до Болонського процесу трьох циклів вищої освіти або північноамериканських (США, Канада) академічних ступенів - бакалаврського, магістерського та докторського, з вітчизняними освітніми й освітньо-кваліфікаційними рівнями і науковими ступенями [2; 3; 5; 8; 9]. Це, між іншим, викликає занепокоєння щодо можливих втрат, здобутків вітчизняної освіти і науки в процесі їх європейської та світової адаптації й інтеграції [13]. Можливим є наступний спосіб розв'язання вказаної проблеми. Згідно з МСКО-97 і положеннями Болонського процесу доцільно запровадити єдину наскрізну систему академічних ступенів (освітньо-кваліфікаційних рівнів) - бакалавр, магістр, доктор, прирівнявши вітчизняного кандидата наук до, скажімо, американського доктора (філософії) і разом з тим зберегти вітчизняний ще більш високий наукомісткий академічний ступінь (рівень), назвавши його, наприклад, "заслужений доктор наук". Відповідно до міжнародного розуміння так звана післядипломна освіта ("postgraduate education") є складовою вищої освіти певного рівня [9]. Тому слід розробляти закон не про післядипломну освіту, а про освіту дорослих. При цьому питання післядипломної освіти, як і аспірантури та докторантури, мають бути врегульовані законом про вищу освіту. Адже перепідготовка і підвищення кваліфікації здійснюються переважно на тому чи іншому рівні (ступені) вищої освіти (5 і 6 рівні МСКО-97), рідше на рівні професійно-технічної освіти (4 рівень МСКО-97) [9]. Щодо терміна "підвищення кваліфікації", то замість нього краще використовувати словосполучення "(професійне) удосконалення" (як, наприклад, термінологічно прийнятним є удосконалення вчителів, лікарів), адже при

здійсненні “підвищення кваліфікації” у загальноприйнятому розумінні зміни, тобто підвищення кваліфікації (освітньо-кваліфікаційного рівня), власне не відбувається.

Стосовно форм, то пріоритетним є навчання без відриву від основної діяльності, зокрема дуже перспективною стає заочно-дистанційна форма. За приклад тут можна взяти розвиток Національної академії державного управління при Президентові України, що має справу з дорослим населенням. Якщо на початку свого існування в 1995 р. заклад мав лише денну форму, то в 2005 р. стаціонарне навчання за обсягом прийому і кількості слухачів становило менше третини. На сьогодні в Академії активно розвивається та користується попитом заочно-дистанційна форма підготовки на основі новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, яка, по суті, усуває просторову прив’язку і часову локалізацію учасників навчання в процесі освіти [8]. Це особливо важливо для керівного персоналу через його надмірну й ненормовану зайнятість основною роботою.

У будь-якій освітній системі пропонується широкий спектр короткотермінових форм навчання. Великою популярністю користуються, наприклад, мовні, комп’ютерні, автомобільні навчальні курси тощо. Тут виявляються дві полярні позиції щодо забезпечення якості освітніх послуг. За однією з них гарантії надання якісних послуг з навчання базуються на ринково-конкурентних механізмах, виходячи із співвідношення попиту і пропозиції, якості й ціни. Згідно з другою, кожна навчальна послуга обов’язково повинна бути в установленому порядку ліцензованою в національній системі ліцензування, атестації й акредитації (подібно до ліценцій, що надаються на кожен лікарський препарат в охороні здоров’я, щоб не завдати навмисної чи ненавмисної шкоди). Видається доцільним запровадити (у багатьох випадках спрощені) ліцензування й реєстрацію освітніх послуг. Перелік послуг з освіти і мережа відповідних навчальних закладів, юридичних та фізичних осіб, які надають ці послуги, мають бути достатніми з погляду як доступності, так і якості.

Нарешті, серед державних гарантій здобуття освіти дорослими слід назвати її соціально-правову та фінансову (насамперед із державного бюджету) підтримку. Дорослим громадянам як працюючим, так і не працюючим, має гарантуватися право на здобуття додаткової освіти, створення відповідних умов. Також має бути чітко визначено частку державного бюджету на ці цілі. Наприклад, варто на рівні закону запровадити норму, згідно з якою державні, а також недержавні підприємства, установи, організації на навчання їхніх працівників (з метою професійного вдосконалення) повинні витратити бюджетні кошти в обсягах, не менших 3% від фонду оплати праці. Крім того, на фахове навчання дорослих мають централізовано передбачатися і використовуватися (скажімо, через служби зайнятості) відповідні кошти.

Таким чином, проєкт закону про освіту дорослих, що активно обговорюється, повинен містити нормативне оформлення саме вищезазначених й інших концептуально-специфічних для освіти дорослих положень, а не зібрання норм, запозичених й механічно перенесених з чинного освітнього та іншого законодавства.

Література

1. Доклад о развитии человека, 2004: Культура свободы в современном многообразном мире / ПРООН. - М.: Весь мир, 2004.
2. Закон України про вищу освіту // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2984%2D14&p=1>.
3. Закон України про освіту // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1060%2D12&p=1>.
4. Кремень В.Г. Освіта і наука України: шляхи модернізації: Факти, роздуми, перспективи. - К.: Грамота, 2003.
5. Луговий В.І. Про суперечності вищих складових освітньої системи України та їх законодавче врегулювання // Нові технології навчання: Наук.-метод. зб.: / Ред. кол.: В.О.Зайчук (голов. ред.), О.Я.Савченко, М.Ф.Дмитриченко та ін. - К.: ЗАТ "Нічлава", 2003.
6. Луговий В.І. Управління освітою: Навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спец. "Держ. упр.". - К.: Вид-во УАДУ, 1997.

7. *Луговий В.І.* Управління освітою // Економічна енциклопедія: У 3 т. / Редкол. С.В.Мочерний (відп. ред.) та ін. - К.: Вид. центр "Академія", 2002. - Т. 3.

8. *Луговий В.І., Калашникова С.А., Таланова Ж.В.* Актуальні проблеми стандартизації та диверсифікації підготовки фахівців з державного управління // Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти: Зб. наук. пр. / За ред. Л.Л.Товажнянського та О.Г.Романовського. - Х.: НТУ "ХПІ", 2004. - Вип. 3 (7).

9. Международная стандартная классификация образования - 1997 / ЮНЕСКО. - www.uis.unesco.org/en/pub/pub.

10. Основні засади розвитку вищої освіти України в контексті Болонського процесу (документи і матеріали 2003-2004 рр.) / За ред. В.Г.Кременя; Авт. кол.: М.Ф.Степко, Я.Я.Болубаш, В.Д.Шинкарук, В.В.Грубінко, І.І.Бабин. - Т.: Вид-во ТДПУ ім. В.Гнатюка, 2004.

11. *Томас В., Дайламі М., Дарешвар А.* та ін. Якість економічного зростання: Пер. з англ. / Наук. ред. перекл. О.Кілієвич. - К.: Основи, 2002.

12. Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С.С.Аверинцев, Э.А.Араб-Оглы, Л.Ф.Ильичев и др. - 2-е изд. - М.: Сов. энциклопед., 1989.

13. *Яблонський В.* "... З болонською зачіскою та в українській вишиванці ...": Болонський процес в дії: "Круглий стіл" тижневика "Освіта" та Ін-ту вищої освіти АПН України // Освіта: Всеукр. громад.-політ. тижневик. - 2004. - № 40. - 8-15 верес.

14. Education at a Glance: OECD Indicators 2003. - Paris: OECD Publications, 2003 (Internet: www.SourceOECD.org).

15. Education at a Glance: OECD Indicators 2004 Edition. - Paris: OECD Publications, 2004. - <http://www.oecd.org/document>.

16. Statistical Yearbook, 1999. - USA: UNESCO Publishing & Bernan Press, 1999 (Internet: http://unescostat.unesco.org/en/pub/pub_p/stat.html).

17. World Development Indicators, 2004 / The World Bank. - Washington: D.C., USA, 2004. - www.worldbank.org.

Державна політика і управління в освіті

1. Освіта як об'єкт державної політики і управління (теоретико-методологічний аспект)

Щоб ефективно й результативно управляти, потрібно знати природу об'єкта управління - освіти, з'ясувати, як і за яких умов вона виникає, яке її головне призначення, у чому полягає її сутність. Крім того, необхідно з'ясувати співвідношення управлінських дій з іншими процесами існування, функціонування, розвитку освітньої системи. Знайти відповіді на ці та інші питання можна, якщо розглянути більш загальні властивості реального світу.

За даними сучасної (постнекласичної науки), універсальною сутністю буття є його *самоорганізація*, що є проявом неперервного становлення світу [48; 51; 52]. Становлення - процес виникнення та розвитку системних утворень у результаті самоорганізації, яку неможливо зупинити [52]. На відміну від самоорганізації, яка відбувається спонтанно за певних умов (тобто об'єктивно), *організація* здійснюється на основі цілеспрямованих дій (тобто суб'єктивно) суб'єкта - носія, джерела активності, діяльності, що орієнтована на об'єкт - предмет впливу суб'єкта. У реальному людському житті самоорганізація та організація взаємно доповнюють одна одну і обидві проявляються в динамічній його впорядкованості. При цьому організація, яка активно й адекватно включається в процес становлення, фіксує (інституціалізує) самоутворені параметри порядку і, таким чином, закріплює якісні характеристики нових утворень у людських спільнотах. Узгоджуючи, синхронізуючи дії організації та самоорганізації, слід пам'ятати ключове положення синергетики, згідно з яким становлення будь-якого системного утворення впливає не з минулого, яке консервує теперішнє, а породжується (визначається) майбутнім, у яке втягується нинішнє [52]. Звідси - важливість прогнозу, передбачення, швидкого моделювання нових станів.

* Друкується вперше.

Системам різної природи властиве *управління* - цілеспрямована зміна їх стану, тобто така зміна системи, що веде до досягнення поставленої мети (не плутати із *реорганізацією*, тобто зміною суті, якості організованого утворення). Інакше кажучи, система керована, якщо серед впливів на неї є такий, за допомогою якого можна досягти певного її стану [53].

Для цілеспрямованих систем застосовне поняття *інформації*, і управління має інформаційний характер [53]. Наукою встановлено, що в процесі самоорганізації утворюються інформаційно насичені структури [48; 59]. *Інформація* (від лат. роз'яснення, повідомлення) - лише такі відомості, дані, сигнали, які зменшують невизначеність у досягненні цілей в отримувача інформації. Невизначеність виникає тоді, коли через неповноту інформації стає необхідним вибір з двох або більшої кількості можливостей. Інші повідомлення для даної системи - шуми. Інформація характеризується кількістю (одиниця - *біт*), змістом, вірогідністю тощо. Інформація може бути дискретною (скінченна сукупність символів, знаків) і неперервною (форма образів). Форми інформації можуть переходити одна в іншу. Інформація перетворюється, передається, зберігається [53; 57].

Згідно з даними новітньої науки *людина* є надскладною біологічно-соціально-культурною цілеспрямованою системою [37], що утворилася на засадах самоорганізації живої природи [58]. Основними системними цілями (й принциповими ознаками) живих утворень виступають самовідтворення, самопідтримка, саморозвиток [58]. Головними механізмами інформаційного програмування становлення (виникнення і розвитку) людини є такі: 1) *генетичний код*; 2) *навчаємість індивідуальна*; 3) *соціумно-індивідуальне наслідування*; 4) *соціально-культурне успадкування* [41; 42]. В інформаційному людському суспільстві, яке постає, актуалізується проблема соціально-культурного інформаційного становлення людини.

У науковій літературі трапляються різні тлумачення *освіти*, проте відбувається зближення розумінь освітнього явища. Коротко й точно визначити освіту можна як *спеціально організовану міжлюдську передачу культурного досвіду*. Цей досвід

(життєво важлива інформація) відіграє фундаментальну роль у відтворенні й удосконаленні людини, її успішному житті. Разом з вибухоподібним нагромадженням культурних надбань, життєвою потребою в повному, точному, швидкому засвоєнні інформації, що в них міститься, неодмінно виникає і стрімко розвивається освітня система в різних її модальностях - інституційній, локальній, регіональній, глобальній. В освіті між- і внутрішньопоколінна трансляція досвіду відбувається не безпосередньо, а шляхом попереднього перетворення культурної інформації, яка часто утруднена для прямого сприйняття людською психікою, у так звану *освітню (педагогічну) інформацію*, що доступна для засвоєння на відповідному ступені розвитку людини і адекватно (ізоморфно) відображає первісний культурний досвід. Освітня інформація фіксується в підручниках, навчальних посібниках, методичних розробках, наочних схемах, моделях тощо або як певні культурні якості педагога, що демонструються в навчальному процесі [40; 41].

Принциповим для здійснення управлінської регуляції освіти є усвідомлення *багатокомпонентності* накопиченого культурного досвіду, що опановується в освіті. Адже він породжується в процесі різних видів людської діяльності: 1) *перетворювальної*, 2) *пізнавальної*, 3) *ціннісно-орієнтаційної*, 4) *спілкування*, 5) *художньої*, що виявляються в системі *суб'єкт-об'єктних* відносин [37; 41]. Іншими словами, цей досвід набагато ширший, ніж *знання* (а також *уміння* і *навички*), якими оперують при спрощеному розгляді освіти, і включає також *проекти*, *цінності*, *художні образи*, *діалогізми* як інформаційні продукти спільної діяльності людей. Це має принципові наслідки для організації навчання, використання тих чи інших освітніх *технологій*, *мов* передачі культурно виробленої інформації, *оцінок* її засвоєння [40; 41].

Що стосується *вмінь* (та їх автоматизованого різновиду - *навичок*), то вони мають розглядатися в іншій системі людських якостей. Адже разом з опануванням культурного інформаційного продукту формуються і розвиваються такі сутнісні культурогенні сили людини, як *потреби* (що спонукають її діяльнос

існування), *здібності* (що покликані задовольняти і розвивати потреби), *уміння* (або способи, прийоми дій, що, у свою чергу, реалізують та розвивають здібності) [37].

Освітня (педагогічна) інформація, яка транслюється в освітній системі, має передаватися повноструктурно, без обмежень будь-яких її інформаційних складових - *проектів, знань, цінностей, діалогізмів, художніх образів*. Для цього в системі освіти мають існувати розвинені канали передачі кожного з компонентів сукупного людського досвіду, що породжений основними видами людської діяльності - перетворювальною, пізнавальною, ціннісно-орієнтаційною, спілкування, художньою. Згідно з цими видами діяльності процесуально-технологічні складові освіти мають бути такими: 1) *проектно-практичне навчання (репродуктивне і продуктивне)*, 2) *пізнавально-наукове (емпіричне і теоретичне)*, 3) *ціннісно-виховне навчання*, 4) *навчальне спілкування (практичне і духовне)*, 5) *художнє навчання (виконавче і творче)*. Кожна складова освіти передбачає задіяння та розвиток відповідного психічного механізму - *уяви, мислення, переживання, товариськості, художньої уяви*. У результаті людина набуває різних культурних якостей й її можна охарактеризувати наступним чином: 1) *уміла, майстерна, творча, винахідлива* (перетворююча культура); 2) *знаюча, ґрудована, допитлива, розумна, інтелектуальна* (пізнавальна культура); 3) *вихована, емоційна, почуттєва, переживаюча* (ціннісно-орієнтаційна культура); 4) *товариська, дружелюбна, люб'язна, колективістська* (культура спілкування); 5) *художньо-майстерна, художньо-творча* (художня культура). Кожна складова освітньої (педагогічної) інформації (проекти, знання, цінності, діалогізми, художні образи) потребує своїх специфічних як *технологій*, так і *мов* (знакових систем) та *оцінок* її передачі, опанування [40; 41].

Сформована (насамперед через освіту) культура людини відіграє в її сучасному житті не менш важливу роль, ніж генетична запрограмованість особи [37; 58]. Отже, освітня система покликана забезпечити *всебічний культурний розвиток людини*, що й виступає *головною метою освіти*, її призначенням [40;

41]. При цьому розвиток як рух від нижчого до вищого, від простого до складного, від недосконалого до досконалого [57] слід розуміти як зростання функціональної спроможності системного утворення реалізовувати свою сутність, головне призначення.

Сьогодні освіченість твердо стала в один ряд з такими пріоритетами людства, як здоров'я і дохід. Зокрема, це зафіксовано в *індексі людського розвитку* - синтетичному показнику, що враховує загальний рівень освіти, тривалість життя і частку валового внутрішнього продукту на душу населення [35].

Зазначена роль (місія, призначення) освіти в людському житті зумовлює її історично *необхідну появу* (на засадах самоорганізації) на певному етапі розвитку культури, коли безсистемне, випадкове, тобто неефективне і непродуктивне засвоєння культурного досвіду в міру його швидкого накопичення й актуалізації, більше не може задовольнити людство [40; 41]. Звідси *провідними тенденціями в освіті є такі*: її стрімке екстенсивне й інтенсивне зростання, тотальне охоплення усіх людей, збільшення тривалості навчання, зменшення віку початку освіти, перехід до періодичного, безперервного навчання протягом життя, розширення доступу до освітніх послуг й посилення контролю за їх якістю, випереджальне спрямування в освіту людських та матеріальних ресурсів, набуття освітньою системою цілісності й повнокомпонентності [40].

2. Загальна характеристика планетарної освіти

Масштабність і розмаїтість форм сучасної освіти зумовили необхідність її класифікації з метою отримання достовірних і порівнюваних даних про освітню сферу, що потрібно для управління нею. Формуванню порівняльної статистики з освіти слугує *Міжнародна стандартна класифікація освіти (МСКО)*, що розроблена ЮНЕСКО. До 1998 р. діяла МСКО версії 1976 р. Переглянута версія МСКО прийнята в 1997 р. і застосовується для збирання статистичних даних починаючи з 1998 р. МСКО 1997 р., як і попередня версія, спирається на дві наскрізні класифікаційні змінні: *рівні та галузі освіти*. Під

“освітою” розуміють цілеспрямовану систематичну діяльність з метою задоволення потреб у навчанні; навчання - будь-яке поліпшення в поведінці, інформованості. МСКО охоплює освіту протягом усього життя. Вихідною одиницею класифікації є *освітня програма* [42].

МСКО-97 включає сім (0 - 6) рівнів освіти на відміну від восьми (0-3, 5-7, 9) рівнів попередньої версії. Рівні освіти (0 - допочаткова, 1 - початкова, 2 - нижча середня, 3 - (вища) середня, 4 - післясередня невища, 5 - вища першого етапу, 6 - вища другого етапу) пов'язані із ступенем складності змісту освітніх програм. Нинішня МСКО налічує 25 галузей освіти, тоді як за першою версією їх було 21. Ще одним нововведенням стали 10 груп, які складаються із схожих за характеристиками галузей освіти. В МСКО можуть бути включені нові галузі освіти [42].

Перехід до нової статистичної бази й її достатнє накопичення потребують значного часу. До завершення цієї роботи та публікації системних даних на основі МСКО версії 1997 р. доцільно використати наявну ґрунтовно опрацьовану статистичну інформацію про освіту за 27-річний період (1970-1997 рр.), складену за МСКО-76 [63].

В організації освітньої системи мають враховуватися як чисельність і темпи зростання населення, так і частка молоді віком до 24 років включно, яка, в першу чергу, має бути залучена до навчання. На рубежі століть чисельність населення планети становила близько 6 млрд осіб, з них майже половина (близько 3 млрд) молоді вказаного віку. Протягом останніх десятиліть скорочувалася неписьменність, проте залишається неписьменною ще п'ята частина (875 млн) населення віком 15 років і старше. У розвинутих країнах, Європі неписьменність не перевищує 1,1-1,3%.

У світі в 1997 р. систематичною освітою було охоплено 1250 млн людей, з них 96 млн - допочатковою, 668 млн - початковою, 398 млн - середньою, 88 млн - вищою, або 21,4% населення (у 1980 р. 20,6%). Навчальний процес забезпечували 59,0 млн викладачів, у тому числі 4,9 млн у допочатковій, 24,8 млн у по-

чатковій, 23,0 млн у середній, 6,3 млн у вищій освіті. Викладачі становили 1,0% від населення (у 1980 р. 0,9%). На одного викладача в середньому припадало близько 21 дитини, учня, студента (у 1980 р. - 22).

Зростає частка валового внутрішнього продукту, що використовується на потреби освіти: 4,9% у 1994-1997 рр. порівняно з 4,8% у 1980 р. За цей період державні витрати на освіту зросли більш ніж у 2,6 раза. Розвинуті країни, Європа вкладають в освіту відносно більше коштів.

З огляду на освітні рівні найбільш високими темпами розвивається допочаткова, середня, вища освіта. Так, за період 1970-1997 рр. контингент дітей допочаткової освіти зріс у 2,2 раза, учнів початкової - 1,6 раза, середньої - 2,4 раза, студентів вищої - 3,1 раза. Збільшується частка учнів, які здобувають професійну освіту в середніх навчальних закладах: 11,6% у 1980 р. і 13,8% у 1996 р. У цілому у світі сумарно допочатковою, початковою, середньою і вищою освітою в 1995 р. було охоплено 43% молоді віком до 24 років включно, тоді як у 1980 р. - 38%. У розвинутих країнах, Європі ці показники в 1,5 раза вищі. Характерно, що охоплення початковою освітою дітей відповідного віку нині наблизилося до 100%. Типовим віком вступу до допочаткової освіти є 3,5 року, початкової освіти - 6,1 року, завершення середньої освіти - 18,1 року, тривалість початкової і середньої освіти становить 12,0 року, граничний вік здобуття обов'язкової освіти - 14,6 року.

Відповідно найбільш стрімко зростає кількість викладачів допочаткової, середньої та вищої освіти. Відносно зростання чисельності населення взагалі, і молоді зокрема, кількість людей, залучених до освіти, збільшується випереджальними темпами, а викладацький склад зростає ще швидше. У розвинутих країнах, Європі частка викладачів основних освітніх рівнів становить 1,6% населення. У цілому у світі в 1996 р. серед викладачів працювало чоловіків у дошкільній освіті 6%, початковій - 42%, середній - 53%, зокрема в Європі в дошкільній освіті - 3%, початковій - 17%, середній - 38%.

Як показує світова практика, *освіченість людей* є одним з основних факторів їх успішного життя в конкурентному й змінному глобалізованому світі, зокрема важливою запорукою отримання роботи, належної оплати праці, зменшення статсової дискримінації, зміцнення здоров'я, а також сталого економічного розвитку [56; 61; 62].

Загалом освітні системи окремих країн і цілих регіонів мають специфічні особливості, зокрема це стосується ступеня централізації (децентралізації) в управлінні освітою, розподілі повноважень між національним (федеральним), регіональним (штатним, провінційним, земельним) та місцевим управлінськими рівнями у визначенні змісту навчання, призначенні керівників і викладачів, фінансуванні, прийнятті інших рішень. Але у будь-якому разі освіта є пріоритетною *державною справою* [61; 62].

За індексом людського розвитку (ІЛР), або індексом розвитку людського потенціалу, важливою складовою якого є загальний рівень освіти, країни поділяють на три групи: країни з високим людським розвитком мають ІЛР 0,800 і вище, середнім - 0,500-0,799; низьким - менше від 0,500. Україна у 2002 р. за ІЛР входила до середньої групи і посідала 70-те місце серед 177 країн [35].

Пріоритетами світової *освітньої стратегії* є такі: розширення охоплення населення освітою; забезпечення освіти протягом життя; рівний доступ до якісної освіти; посилення ролі держави в гарантуванні справедливості в здобутті освіти; ефективне і результативне використання видатків на освіту; гуманізація та демократизація освіти; оновлення змісту, форм, методів і засобів навчання; підвищення професійної компетентності викладачів; становлення державно-громадського управління освітою; поширення інформації про якість освітніх послуг [40; 56; 61; 62].

3. Освіта в розвинених країнах і регіонах світу

Науковий і практичний інтерес становить розгляд освітніх систем у *розвинених країнах і регіонах* світу. До розвинених відносять насамперед країни "Великої сімки" (7 країн), Євро-

пейського Союзу (25 країн; 15 країн до 2004 р.), Організації економічного співробітництва і розвитку (30 країн). До останньої організації (ОЕСР) входять усі країни “Великої сімки”, 19 країн ЄС [62].

Одним із головних пріоритетів політики *ОЕСР* (згідно з Конвенцією 1960 р.) є досягнення найвищого сталого економічного зростання, зайнятості та підвищення стандартів життя в країнах-членах організації. У 1968 р. Радою ОЕСР утворено *Центр освітніх досліджень та інновацій*, учасниками якого є всі країни ОЕСР.

Директор ОЕСР з освіти у 2003 р. зазначав, що економічні й соціальні умови, що змінюються, сприяють підвищенню центральної ролі освіти в забезпеченні успіху особистостей й націй. Людський капітал довгий час ідентифікували як ключовий фактор у боротьбі з безробіттям і низькою заробітною платою, проте зараз стає очевидним, що цей капітал є важливою детермінантою економічного зростання, а також з'ясовується, що він до того ж пов'язаний з широким спектром неекономічних благ, включаючи поліпшення здоров'я і відчуття благополуччя. Ці вигоди зумовлюють розширення участі в навчальних заходах людей будь-якого віку - від раннього дитинства до зрілої дорослості. У зв'язку з поширенням та диверсифікацією навчання перед урядами постають проблеми гарантій того, що надані навчальні можливості відповідають реальним, динамічним потребам з точки зору витрат і вигод. Це викликає підвищений інтерес до міжнародних порівнянь у сфері освіти. Тому на основі консенсусу розроблена й аналізується система узгоджених кількісних індикаторів ОЕСР, що дає змогу бачити національні освітні системи в світлі освітньої практики інших країн [61].

Освітні дослідження останнім часом фокусувалися на якості навчальних результатів, політичних важелях і контекстуальних чинниках, що формують дані результати, розширенні приватної та суспільної віддачі від інвестицій в освіту. Зокрема, це стосується порівняльної картини учнівської успішності на початку і в кінці обов'язкової освіти, що охоплює важливі предметні області, а також навчальних стратегій і зобов'язань.

Ураховуються такі характеристики, як стать, вік учасників навчання, соціально-економічні умови, типи закладів, галузі освіти. Інформація про навчальні умови, включаючи використання інформаційно-комунікаційних технологій, кваліфікацію викладачів, умови їх роботи, забезпечує краще розуміння певних детермінант освітнього успіху [61].

Освітні індикатори ОЕСР об'єднані в чотири групи: (А) Результати освіти й навчання; (Б) Фінансові та людські ресурси, що інвестуються в освіту; (В) Доступ до освіти, участь і просування в освіті; (Г) Навчальне середовище й організація навчальних закладів [61; 62].

(А). За показниками першої групи аналізуються результати (випуски) навчальних закладів, освітні надбання (досягнення) дорослого населення, якість навчання, статеві, шкільні, учнівські варіації успішності в навчанні, віддача інвестицій в освіту для людей і суспільства.

В ОЕСР частка випускників з вищою середньою освітою серед населення типового віку випуску в середньому по країнах становить 81%. У багатьох країнах цей показник перевищує 90%. Щодо післясередньої невищої освіти, то її опановують 9% осіб типового для випуску віку.

У середньому 42% осіб типового випускного віку отримують вищу освіту рівня 5 і трохи більше від 1% - за продовженими дослідницькими програмами (рівень 6). Близько третини студентів вибуває до завершення вищої освіти рівня 5 і понад 40% - до завершення продовжених дослідницьких програм. Чоловіки більше, ніж жінки, прагнуть здобути продовжену вищу освіту, дослідницькі кваліфікації типу докторських.

Порівняння груп населення віком 25-34 років і 55-64 років показує, що частка осіб, які не здобули вищу середню освіту, скорочується (з 50% для старшого населення до 25% для молодих людей). Якщо в 1991 р. серед населення віком 25-64 років 45% мали нижчу середню, 37% - вищу середню і 18% - вищу освіту, то в 2002 р. - відповідно 33, 44 і 23%. Для старших груп населення жінки мають нижчі рівні освіти, ніж чоловіки, для молодших груп - навпаки.

Найкращі успіхи в читанні мають учні четвертих класів Швеції; вищі від середніх - Англії, Італії, Нідерландів, Німеччини, Сполучених Штатів Америки, Угорщини та Чеської Республіки. Заняття читанням широко варіюється між країнами: від Фінляндії з найвищим рівнем до Іспанії з найнижчим показником. 15-річні учні досягли більших успіхів у читанні саме тих батьків, які найбільше читають, незважаючи на займані ними посади.

У Японії 15-річні учні показали найвищу *математичну грамотність*, наступні показники мали учні Кореї та Нової Зеландії. У *природничих науках* найкращі досягнення в учнів Японії та Кореї. Хоча існує велика різниця між учнівськими досягненнями серед країн, проте варіації в межах кожної країни в багато разів більші.

Уже в 4-му класі *дівчата* випереджають *хлопців* у читальській грамотності, у віці 15 років ця різниця має тенденцію до збільшення. У математиці 15-річні хлопці демонструють незначні переваги. У природничих науках статева диференціація менше помітна. Країни сильно варіюють за статевими відмінностями в різних предметних областях. Статеві диференціації також існують у позиціях і підходах щодо навчання. Дівчата демонструють переважно стратегію запам'ятовування, а хлопці - дослідження, перші - інтерес до читання, другі - до математики. Статєва різниця також спостерігається у впевненості стосовно прояву здібностей та вигод навчання. Дівчата виражають себе більше в читанні, хлопці - у математичній грамотності. Перші віддають перевагу кооперативному навчанню, другі - змагальному.

Диференціація успішності 15-річних учнів залежно від школи становить по ОЕСР 36%, хоча в окремих країнах ця варіація коливається від менше 10% (Ісландія, Швеція) до понад 50% (Австрія, Бельгія, Греція, Італія, Німеччина, Польща, Угорщина, Чеська Республіка). Певні відмінності пов'язані з географічними, інституційними факторами, селекцією учнів за здібностями, сімейною основою, внутрішньо- та міжшкільною диференціацією, соціально-економічними характеристиками шкіл.

Для більшості країн ОЕСР трудова зайнятість зростає з підвищенням освітнього рівня. За невеликим винятком рівень зайнятості для населення з вищою освітою значно більший порівняно із тими, хто має лише вищу середню освіту. Статева різниця в зайнятості зменшується з підвищенням рівня освіти. Нинішні молоді люди очікувано будуть безробітними менший період часу після завершення їхньої первинної освіти, ніж це було десять років назад.

Освіта і заробітна плата корелюють позитивно. В усіх країнах випускник з вищою освітою заробляє суттєво більше, ніж той, хто має вищу середню або післясередню невищу освіту. Різниця в заробітній платі між тими, хто має вищу і вищу середню освіту, більш помітна, ніж у випадку порівняння вищої середньої та нижчої середньої освіти. Із підвищенням освітнього рівня статева диференціація в оплаті праці має тенденцію до зменшення.

Продуктивність праці пріоритетно визначається людським капіталом. Один додатковий рік освіти в країнах ОЕСР у довгостроковій перспективі забезпечує приблизно 6% економічного зростання.

(Б). *Індикатори другої групи* характеризують фінансові та людські ресурси, що інвестуються в освіту, зокрема відносно кількості населення, залученого в освітню сферу, національного доходу, державного бюджету, канали, джерела і механізми фінансування та розподіл витратків.

В ОЕСР річні *державні та приватні витрати* на освітні заклади на одну особу, що навчається, без урахування допочаткової освіти в середньому по країнах становлять 6,2 тис. дол. (ПКС - паритет купівельної спроможності) США, зокрема 4,9 тис. - у початковій, 6,5 тис. - у середній і 10,1 тис. - у вищій освіті (з дослідженнями і розробками). Тобто питомі витрати у вищій освіті більші в 2,1 раза, ніж у початковій, у 1,5 раза - ніж у середній та в 2,4 раза - ніж у допочатковій освіті (4,2 тис.). В окремих країнах видатки на вищу освіту, що унормовані на одного студента, у період з 1995 р. по 2001 р. знизилися через швидке збільшення студентського контингенту.

Країни ОЕСР у середньому *витрачають* на освітні заклади 5,6% від їх валового національного продукту (з них 5,0% державних та 0,7% приватних витрат), у тому числі 3,5% - на початкову, середню і післясередню невищу освіту. Отже, освітні заклади фінансуються в основному (на 88%) із державних джерел. Приватні джерела значні в Корей (43%), Сполучених Штатах Америки (майже третина), Австралії та Японії (до чверті). Держави забезпечують видатки переважно на початкову, середню, післясередню невищу освіту. Заклади вищої освіти прагнуть залучити більшу частину коштів з приватних джерел порівняно з нижчими рівнями освіти. Частка приватних асигнувань на вищу освіту коливається від 0-4% у Греції, Данії, Норвегії, Фінляндії до 57% в Японії, 66% у США, 84% у Кореї (включаючи приватні платежі за державними субсидіями).

У середньому країни ОЕСР у 2001 р. присвячували освіті 13% від загальних державних видатків (12% у 1995 р.). Державне фінансування освіти є суспільним пріоритетом і зростає швидше, ніж загальнодержавний бюджет. Останнім часом найшвидше державні видатки збільшувалися в Греції, Данії, Швеції. В Італії, Німеччині, Нідерландах, Словацькій Республіці, Чеській Республіці, Швеції державні видатки на освіту за 1995-2000 рр. зросли, хоча реально державні бюджети цих країн скоротилися. Державне фінансування початкової, середньої і післясередньої невищої освіти більш децентралізовано, ніж вищої освіти. Розподіл кінцевого фінансування за *рівнями управління* у 2001 р. сумарно в початковій, середній та післясередній невищій освіті був таким: центральний - приблизно 38%, регіональний - 27%, місцевий - 40%; у вищій освіті - відповідно 78, 21, 3%.

Державні субсидії студентам і сім'ям є характерними в основному для вищої освіти. Приблизно 17% державних видатків на вищу освіту спрямовується на підтримку студентства, сімей й інших приватних осіб, зокрема в Австралії, Данії, Новій Зеландії, Норвегії, Сполучених Штатах Америки, Швеції ці видатки сягають 30-40%. Субсидії зазвичай більш явні в системах, де студенти повинні принаймні частково платити за осві-

ту. Система студентських запозичень має тенденцію до впровадження в країнах з високим рівнем залучення у вищу освіту. Отримувачі субсидій мають значну свободу у витрачанні коштів, і в основному ці кошти використані за межами закладів освіти.

У початковій, середній, післясередній невищій освіті в середньому по країнах *поточні видатки* становлять 92%, з них 81% витрачаються на заробітну плату. У вищій освіті частка поточних видатків становить 89%, з них 67% - на заробітну плату. Чверть асигнувань на вищу освіту присвячена дослідженням і розробкам.

(В). *Третя група показників* характеризує доступ до освіти, участь і прогрес у навчальному процесі, зокрема очікувану тривалість навчання в цілому та за окремими рівнями освіти, вступ і навчання за програмами та в закладах різних типів, міжнародний рух студентів, навчання поза первинною освітою.

Протягом 1995-2002 рр. збільшилася очікувана тривалість навчання. Очікувана тривалість формальної освіти для 5-річних дітей (без урахування освіти до 5 років) у 2002 р. досягла 17,2 року, у країнах "Великої сімки" - 17,4 року, скандинавсько-прибалтійських країнах (Данії, Норвегії, Фінляндії, Швеції) - 18,8 року. Понад дві третини (68%) дітей віком від 3 до 4 років охоплено допочатковою або початковою освітою. Очікується, що молодь перебуватиме у вищій освіті в середньому 2,7 року, у тому числі два роки, навчаючись за денною формою. Жінки проведуть в освіті на сім місяців більше, ніж чоловіки.

Сьогодні кожен другий випускник шкіл імовірно буде здобувати бакалаврський або вищий академічний ступінь. Загалом частка вступників до вищої освіти серед усього населення типового віку вступників становить 62%. За винятком Австрії і Франції, в усіх країнах з 1995 р. по 2002 р. охоплення населення вищою освітою зросло. Більшість студентів вищої освіти залучені до державних закладів, проте в Бельгії, Корей, Нідерландах, Сполученому Королівстві, Японії - до приватних. Більшість учнів початкової і середньої освіти відвідують державні заклади, хоча 10% - початкової, 14% - нижчої середньої, 20% - вищої середньої освіти - приватні заклади. Учні вищої

середньої освіти за типами освітніх програм у 2001 р. розподілялися так: загальні програми - 51%, допрофесійні - 4%, професійні - 46%, зокрема 15% з поєднанням навчання і роботи.

П'ять країн (Австралія, Німеччина, Сполучене Королівство, Сполучені Штати Америки, Франція) навчають понад 70% іноземних студентів на терені ОЕСР. Найбільше іноземних студентів з країн ОЕСР походить з Греції, Корсії, Туреччини, Японії. Студенти з Китаю та Південно-Східної Азії становлять найбільшу чисельність вихідців із країн - не членів ОЕСР. Відносна кількість іноземних студентів коливається від менше 1% до 17% (Швейцарія) та 18% (Австралія). Пропорційно до загального контингенту студентів найбільше іноземців (10% і більше) мають Австралія, Австрія, Бельгія, Німеччина, Сполучене Королівство, Франція та Швейцарія.

Молодь поза освітою віком 20-24 років становить 62%, в освіті - 38%. Програми, які поєднують навчання з роботою, є досить звичайними в європейських країнах. У деяких країнах багато молодих людей поєднують оплачувану роботу в поза-шкільний час з освітою. В інших країнах первинна освіта рідко комбінується з роботою. Більшість (82%) 15-19-річних молодих людей перебувають у школі. У Туреччині 5%, а в Словацькій Республіці 10% 15-19-річної молоді не вчиться і не працює. Очікувана тривалість в освіті та поза освітою для молодого населення віком 15-29 років відповідно дорівнює 6,4 та 8,6 року (у 1998 р. - 6,2 і 8,8 року).

(Г). Четверта група індикаторів стосується навчального середовища та організації освітніх закладів, передовсім умов навчання, доступності й використання інформаційних технологій в школі та вдома, умов роботи викладачів, їх забезпечення і вимог.

Учні 9-11 років навчаються протягом року в середньому 816 обов'язкових годин і 843 заплановані години, учні 12-14 років мають щорічно майже на 100 годин більше, хоча ці обсяги сильно варіюються по країнах. Мова і література (рідна), математика і природничі науки становлять близько половини (49%) обов'язкової програми для 9-11-річних учнів та 41% для

учнів віком 12-14 років. Ступінь конкретизації змісту програм та навчальних планів регіональними, місцевими органами управління і керівництвом закладів широко варіюється від країни до країни.

Середня величина класу початкової школи становить 22 учні, проте коливається від 36 в Кореї до більш як удвічі меншої величини в Греції, Ісландії та Люксембурзі. З переходом до нижчої середньої освіти середня наповнюваність класів збільшується приблизно на два учні. Однак співвідношення учні/викладач має тенденцію до зменшення із підвищенням рівня освіти через зростання річної кількості навчальних годин. Для допочаткової освіти це співвідношення дорівнює 14,8; початкової - 16,0; нижчої середньої - 14,4; вищої середньої - 13,1; післясередньої невищої - 11,1; вищої типу А і продовженої - 16,4; вищої типу В - 14,4. Великі значення цього показника для вищої освіти пояснюються швидким зростанням контингентів студентів. Викладацький і невикладацький персонал на 1000 учнів у початкових та середніх школах становить приблизно 106 осіб і варіюється від 53 у Кореї та 54 у Мексиці до 120 осіб і більше в Ісландії, Італії, Сполучених Штатах Америки, Угорщині, Франції.

Типовий учень вищої середньої освіти відвідує школу, де є один комп'ютер на 9 учнів. Ця величина сильно коливається від трьох учнів на один комп'ютер у Данії і Швеції до більш як 15 - в Іспанії та Мексиці. У середньому 63% учнів вищої середньої освіти навчаються в школах, де керівники повідомляють, що брак підготовки вчителів з інформаційно-комунікаційних технологій гальмує успішне впровадження цих технологій. Понад три чверті керівників заявляють про це в Норвегії та Франції. Один з трьох викладачів вищої середньої освіти брав участь у професійному вдосконаленні з інформаційно-комунікаційних технологій і кожен другий викладач - в інших заходах з підвищення кваліфікації протягом 2000/2001 навчального року. Серед 22 причин, що стримують використання інформаційно-комунікаційних технологій у викладанні, найбільш серйозна, на думку керівників закладів, полягає в нестачі комп'ютерів.

Наступні найчастіше згадувані причини - брак технічного забезпечення та підготовки викладачів.

Нині усі країни ОЕСР вимагають наявності вищої освіти для того, щоб розпочати *викладацьку діяльність* на рівні початкової освіти та вище. Тривалість попередньої *професійної підготовки* викладача початкової освіти варіює від трьох років в Австрії, Бельгії, Ісландії, Іспанії, Ірландії, Новій Зеландії до п'яти років і більше в Німеччині, Фінляндії, Франції. У Данії, Норвегії, Швеції понад 90% учнів вищої середньої освіти відвідують школи, де керівництво організовує заходи (включаючи дослідження) з удосконалення викладачів. Ознайомчі візити до інших вищих середніх шкіл є поширеною практикою в Данії, Кореї, Норвегії, Португалії, Фінляндії та Швеції. Формальні перевірки і наставництво найбільш практикуються в Данії, Італії, Кореї, Мексиці, Франції та Швейцарії.

Заробітна плата викладача нижчої середньої освіти із середнім стажем коливається від 10 тис. дол. США у Словацькій Республіці та Угорщині до 40 тис. дол. у Кореї, Німеччині, Сполучених Штатах Америки, Швейцарії. Заробітна платня викладача вищої середньої освіти за академічну годину в середньому на 40% вища, ніж викладача початкової освіти, проте різниця варіюється від 10% і менше в Австралії, Новій Зеландії, Словацькій Республіці, Сполучених Штатах Америки, Туреччині, Шотландії до майже 60% і більше в Бельгії (Фламандії), Ісландії, Іспанії, Кореї, Нідерландах, Угорщині, Франції. Викладач нижчої середньої освіти досягає максимальної заробітної плати в середньому через 24 роки, проте через 11 років або швидше в Австралії, Англії, Данії, Новій Зеландії, Шотландії і через більш як 30 років - в Австрії, Греції, Іспанії, Італії, Кореї, Угорщині, Франції, Чеській Республіці, Японії. У більшості країн доплата здійснюється за виконання управлінських функцій, спеціальних завдань з консультування й навчання викладачів, понадпланові академічні години.

У середньому викладач початкової школи за рік має відпрацювати 803 академічні години, хоча цей показник коливається від 617 (Японія) до 1139 (США) годин по країнах ОЕСР.

Аналогічна кількість годин передбачається для викладача нижчої середньої школи - 717 з варіацією від 513 (Японія) до 1127 (США) і 1167 (Мексика) годин та для вищої середньої освіти (загальна програма) - 674 години з розкидом від 449 (Японія) до 1037 (Мексика) і 1121 (США) годин. У більшості країн викладачі мають відпрацювати конкретну кількість годин, проте в окремих країнах викладацький час регламентується кількістю уроків на тиждень.

Відсоток недостатньо кваліфікованих викладачів варіює від 0,4% в Ірландії до 20% у Мексиці, Норвегії, Португалії, Швеції. Близько 12% посад викладачів (в еквіваленті повної ставки) у вищій середній школі були вакантними на початок 2001/2002 навчального року. Майже дві третини викладачів у Мексиці та Швейцарії, проте лише 1% в Кореї, працюють за сумісництвом. У вищій середній освіті найгостріше не вистачає викладачів комп'ютерних і природничих наук, математики, іноземних мов, технології, менше проблем із укомплектування викладачами мистецтв, фізичної освіти, соціальних наук і рідної мови. Порівняно з 1998 р. пропорція викладачів 50 років і старше в середній освіті збільшилася на 6,2% (1,8 процентних пункта), а в Ірландії, Німеччині, Сполученому Королівстві, Фінляндії - на більш як 4 відсоткових пункти. Частка молодих викладачів зросла в більшості країн, з яких надійшли дані. Між 1998 р. і 2001 р. пропорція викладачів до 30 років підвищилася більш ніж на 3 процентних пункти в Кореї, Люксембурзі, Новій Зеландії, Франції, Швеції, тоді як значно знизилася лише в Ірландії та Японії. *Статевий розподіл* викладачів (відсоток жінок) за рівнями освіти характеризується так: усі рівні освіти - 65%, допочаткова - 96%, початкова - 80%, нижча середня - 64%, вища середня (всі програми) - 45%, вища середня (загальна) - 49%, вища середня (професійна) - 44%, післясередня невища - 50%, вища типу А і продовжена - 36% та вища типу В - 43% [61; 62].

З 1999 р. в Європі розгортається так званий *Болонський процес*, метою якого є створення *єдиного європейського простору вищої освіти*. Нині в цьому процесі беруть участь 40 із

48 країн Європи [33; 50]. Першочерговими *цілями* щодо створення й просування у світі європейської зони вищої освіти є:

прийняття системи зрозумілих і порівнюваних ступенів, зокрема через упровадження додатку до диплома;

прийняття системи, що заснована на двох основних циклах - доступневому та ступеневому; при цьому ступінь, що присуджується після першого циклу навчання, має бути затребуваним на європейському ринку праці як кваліфікація відповідного рівня; другий цикл, який потребує завершення не менш як трирічного першого циклу, спрямовується на отримання ступеня магістра і/або доктора, як це прийнято в багатьох європейських країнах;

упровадження системи кредитів за типом Європейської кредитно-трансферної системи (ECTS);

сприяння мобільності студентів, викладачів, науковців, адміністраторів в європейському регіоні;

сприяння європейському співробітництву в забезпеченні якості освіти для розробки порівнюваних критеріїв і методологій;

сприяння необхідним європейським поглядам у вищій освіті, особливо щодо розвитку навчальних планів, міжінституційного співробітництва, схем мобільності, спільних програм навчання, практичної підготовки і наукових досліджень.

Учасники процесу зобов'язалися досягти цих цілей у межах повноважень і з дотриманням поваги до різноманітності культур, мов, національних освітніх систем й університетської автономії [33; 50].

4. Організація, політика, управління в освітній сфері України

Національна система освіти за показниками 2003 р. є найбільшою гуманітарною сферою, в якій задіяно 1,6 млн працівників, у тому числі близько 1 млн осіб зайнято педагогічною діяльністю, і 10,0 млн тих, хто постійно навчається, - разом 24,3% населення [55]. Освітній процес забезпечують понад 40 тис. навчальних закладів.

Освітня система включає такі основні *складові*: дошкільну освіту, загальну середню освіту, позашкільну освіту, професійно-технічну освіту, вищу освіту, післядипломну освіту, аспірантуру, докторантуру, самоосвіту. Встановлено *освітні рівні*: початкова загальна освіта, базова загальна середня освіта, повна загальна середня освіта, професійно-технічна освіта, неповна вища освіта, базова вища освіта, повна вища освіта; *освітньо-кваліфікаційні рівні*: кваліфікований робітник, молодший спеціаліст, бакалавр, спеціаліст, магістр; *наукові ступені*: кандидат наук, доктор наук; *учені звання*: старший науковий співробітник, доцент, професор [2; 4; 49].

У 2003 р. до 15,0 тис. *дошкільних навчальних закладів* було залучено 977 тис., або 48% дітей відповідного віку. У 21,9 тис. *загальноосвітніх навчальних закладів* навчалося 6,0 млн учнів, навчальний процес здійснювали 551 тис. учителів. Зокрема, у 409 денних спеціальних школах (школах-інтернатах) та школах соціальної реабілітації перебувало 65 тис. учнів з особливими потребами. Майже 1,5 тис. *позашкільних навчальних закладів* охоплювали 1,2 млн дітей, молоді. У 953 *професійно-технічних навчальних закладах* готувалося 493 тис. учнів, працювало близько 50 тис. педагогічних працівників. У *вищій освіті* функціонувало 670 (619 - у 2004 р.) вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації, у яких здобували освіту 593 (548) тис. студентів, навчальний процес забезпечували 52 тис. викладачів, і 339 (347 - у 2004 р.) вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації з 1,8 (2,0) млн студентів і 95,8 тис. науково-педагогічних працівників. В аспірантурі 479 організацій перебувало 27 тис. аспірантів, у докторантурі 235 організацій - 1,2 тис. докторантів [32; 46; 54; 55].

У 278 (1,3%) *недержавних загальноосвітніх навчальних закладах* навчалося 27 тис. (0,5%) учнів, у 188 (202 - у 2004 р.) (18,6%) *недержавних вищих навчальних закладах* різних рівнів акредитації - 290 тис. (11,9%) студентів [32; 55].

У розглядуваному році 82% дітей дошкільних, 75% учнів денних загальноосвітніх, близько 60% учнів професійно-тех-

нічних, 79 - 83% студентів вищих навчальних закладів навчалися *українською мовою* [55].

У 2001 р. розпочалося запровадження 12-річної загальної середньої освіти, відбувся перехід до 4-річної початкової освіти з початком навчання в 6 або 7 років за вибором батьків [7].

Протягом 1970-2003 (2004) рр. чисельність *населення, залученого до освіти* на постійній основі, варіювалася (персдовсім через демографічні і соціально-економічні фактори) наступним чином:

усі освітні рівні - зменшення з 12,1 до 10,0 млн (максимальне значення в 1976 р. - 12,4 млн);

дошкільна освіта - зменшення з 1,6 до 0,98 млн (найбільше залучення в 1988 р. - 2,7 млн);

загальна середня освіта - зменшення з 8,4 до 6,0 млн;

позашкільна освіта - зменшення з 1,6 (у 1992 р.) до 1,2 млн;

професійно-технічна освіта - зменшення з 498 до 493 тис. (максимальний контингент у 1987 р. - 753 тис.);

неповна, базова вища освіта (I - II рівні акредитації) - зменшення з 798 до 548 тис. (2004 р.) (максимальна кількість у 1984 р. - 811 тис.);

повна вища освіта (III-IV рівні акредитації) - збільшення з 0,8 до 2,0 млн (2004 р.);

аспірантура - збільшення з 14 до 27 тис.;

докторантура - збільшення з 0,5 тис. (у 1991 р.) до 1,2 тис. (найбільша чисельність у 1998 р. - 1247) [32; 46; 55].

Національна освітня політика. Державна політика та управління в освіті спрямовані на адаптацію освітньої системи до нових суспільних реалій і водночас збереження кращих здобутків минулого. Потрібно, по-перше, сформувати цілісну самодостатню систему освіти; по-друге, пристосувати її до демократичних і ринкових суспільних відносин, що утверджуються; по-третє, органічно вписати в глобальний світовий, зокрема європейський, освітній простір, забезпечити конкурентоспроможність у постіндустріальному інформаційному суспільстві в умовах прискорення змін; по-четверте, переорієнтувати освітній процес на розвиток особистості [30; 39; 41].

Законодавче оформлення сучасної освітньої політики забезпечують Конституція України (1996 р.), закони України “Про освіту” (1996 р.), “Про професійно-технічну освіту” (1998 р.), “Про загальну середню освіту” (1999 р.), “Про позашкільну освіту” (2000 р.), “Про дошкільну освіту” (2001 р.), “Про вищу освіту” (2002 р.), “Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю” (2004 р.), укази Президента України і постанови Кабінету Міністрів України з питань освіти, Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI століття”) (1993 р.), Національна доктрина розвитку освіти України у XXI столітті, схвалена II Всеукраїнським з’їздом працівників освіти (2001 р.) і затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347, інші акти глави держави, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України [1-29].

Відповідно до цих документів головною метою української освітньої системи є створення умов для *розвитку і самореалізації кожної особистості* як громадянина України, формування покоління, здатного навчатися все життя, утверджувати цінності громадянського суспільства. При цьому мають бути забезпечені національний характер освіти, рівний доступ до якісної освіти, її безперервність, єдність з наукою, застосування особистісно орієнтованих педагогічних технологій, реалізація мовної, інформаційної стратегії, запровадження відкритого і демократичного управління, пріоритетна підготовка педагогічних та науково-педагогічних кадрів, соціальна підтримка учасників навчального процесу, достатнє фінансування, міжнародна інтеграція [30; 31; 34; 39; 40; 43].

Серед найважливіших пріоритетів державної освітньої політики - забезпечення громадянам *рівного доступу до якісної освіти* [30; 31; 34; 36; 39]. Для цього реалізується низка заходів з модернізації освіти, моніторингу її якості, запровадження компетентнісного підходу в освіті [38; 43-45]. Схваливши “Цілі розвитку тисячоліття ООН” (2000 р.) та затвердивши “Цілі розвитку тисячоліття: Україна” (2003 р.), Україна

взяла зобов'язання до 2015 р. створити національну систему якісної безперервної освіти [44]. З цією метою, зокрема, передбачається використати моніторинг освіти як збирання, опрацювання і розповсюдження інформації про діяльність освітньої системи та її компонентів, що забезпечує безперервне відстеження її стану і прогнозування розвитку [44]. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1095 про деякі питання запровадження зовнішнього оцінювання та моніторингу якості освіти триває процес становлення системи освітнього моніторингу. Це здійснюється за підтримки проекту Програми розвитку ООН *“Освітня політика та освіта “рівний - рівному”* і відбувається в руслі Звіту Європейської Комісії (2001 р.) *“Конкретні п'ять цілей освітніх систем”* [44]. Загалом стратегія якості взята за основу освітньої політики України й інших країн світу [45]. Ураховуючи тенденції до широкомасштабного впровадження в педагогічній практиці різних зарубіжних країн компетентісно орієнтованої освіти, яка сприяє набуттю учнями життєво важливих компетенцій, в Україні також започатковано відповідну роботу [38]. Якість освіти, доступність освітніх послуг мають відповідати кращим світовим і європейським стандартам, зокрема принципам та вимогам Болонського процесу щодо створення європейської зони вищої освіти [30; 31; 33; 34; 36; 50].

Для гарантування освітньої якості розробляються *державні стандарти освіти*, що встановлюють вимоги до *змісту, обсягу і рівня* освітньої та фахової підготовки в Україні й є основою оцінки освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня громадян незалежно від форм отримання освіти [4]. Постановами Кабінету Міністрів України затверджено державні стандарти початкової, базової і повної загальної середньої освіти, а також професійно-технічної освіти [14; 15; 49]. Формується система стандартів вищої освіти [2; 23].

Модернізація управлінської системи покликана формувати *державно-громадську модель управління*, враховувати зростання ролі регіонів і автономії навчальних закладів в управлінській діяльності, посилення конкуренції освітніх послуг,

орієнтувати освіту не на консервативно-традиційне відтворення, а на творчо-інноваційний розвиток, спиратися на науковий, аналітичний і прогностичний супровід управлінських рішень, моніторинг освітніх потреб, пропозицій у навчанні, якості освіти, професійної мобільності фахівців на ринку праці. Відкритість управління має сприяти посиленню впливу громадськості на організацію, функціонування й удосконалення освіти, зменшення залежності від окремих посадових осіб та їх адміністративно-командного втручання. Важливо перерозподілити функції і відповідні ресурси між центром, регіонами, окремими закладами, застосувати нові інформаційні технології в управлінні, підвищити управлінську культуру, забезпечити своєчасність контролю, демократизацію призначення керівників, їх професійне удосконалення, залучення до управління молоді, поліпшення процедур ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів [31; 34; 39; 40; 43; 47].

Органи державного управління, місцевого і громадського самоврядування в освіті. Згідно із законом в Україні для управління освітою створюється система органів державного управління й органів місцевого і громадського самоврядування, які діють у межах повноважень, визначених законодавством [2; 4; 5; 7-9; 49].

До центральних органів державної влади, що здійснюють керівництво у сфері освіти, належать *Міністерство освіти і науки* (до 1999 р. Міністерство освіти) України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, а також *Вища атестаційна комісія* (ВАК) України. Освітнє міністерство бере участь у формуванні, реалізації державної політики в галузі освіти, здійснює контроль за її втіленням, розробляє програми розвитку та державні стандарти освіти, визначає нормативи матеріально-технічного і фінансового забезпечення навчальних закладів, керує державними навчальними закладами, видає ліцензії, сертифікати з освітньої діяльності, формує і розміщує державне замовлення на підготовку фахівців, розробляє умови прийому до навчальних закладів, забезпечує випуск навчальної літератури, органі-

зовує атестацію педагогічних та науково-педагогічних кадрів. Акти цього міністерства, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для органів управління освітою, навчальних закладів. У Міністерстві освіти і науки України діють *Атестаційна колегія, Державна інспекція навчальних закладів*.

Інші міністерства, центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, беруть участь у здійсненні державної політики в галузі освіти. ВАК України організовує і проводить атестацію наукових кадрів, керує роботою з присудження наукових ступенів кандидата і доктора наук, присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника.

В Автономній Республіці Крим управління освітою забезпечує освітнє міністерство автономії.

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють державну політику в галузі освіти на території області, району, міста, селища, села. Для цього утворюються органи управління освітою - управління, відділи, інші структурні підрозділи, які діють у межах повноважень, визначених законодавством, зокрема на підставі типових положень. Розмежування повноважень з питань управління освітою між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування здійснено законами "Про місцеве самоврядування" (1997 р.) та "Про місцеві державні адміністрації" (1999 р.). Зазначені органи мають як власні, так і взаємно делеговані повноваження в галузі освіти.

Організаційно-правова основа діяльності, органи управління навчального закладу визначаються типовим положенням про заклад, а конкретні форми управління - його статутом.

Органи державного управління освітою взаємодіють з органами громадського самоврядування в освіті. За законом останні вносять пропозиції щодо формування державної освітньої політики, вирішують у межах своїх повноважень питання навчально-виховної, науково-дослідної, методичної, економічної і фінансово-господарської діяльності навчальних закладів. Органами громадського самоврядування в освіті є загальні збори (конференція) колективу навчального закладу, районна,

міська, обласна конференції педагогічних працівників, з'їзд працівників освіти Автономної Республіки Крим, Всеукраїнський з'їзд працівників освіти. Повноваження органів громадського самоврядування в освіті визначає в межах законодавства Міністерство освіти і науки України за участю представників профспілок, всукраїнських педагогічних (освітянських) об'єднань, приміром таких, як Педагогічне товариство України, Творча спілка учителів України, Асоціація вищих навчальних закладів України, Академія наук вищої школи України тощо. У вищих навчальних закладах функціонує *студентське самоврядування* з метою забезпечення виконання студентами своїх обов'язків та захисту їхніх прав і сприяє формуванню у них навичок організатора, керівника, а також участі в прийнятті рішень з питань основної діяльності. У 2001 р. затверджено положення про піклувальну раду загальноосвітнього навчального закладу.

Відповідно до вимог законодавства щодо забезпечення державних освітніх стандартів для контролю за їх дотриманням утворено систему органів управління якістю освіти на чолі з *Державною акредитаційною комісією* (ДАК) України. За положенням ДАК України, яку очолює міністр освіти і науки, забезпечує виконання вимог до ліцензування, атестації та акредитації вищих і професійно-технічних навчальних закладів за напрямками (спеціальностями) підготовки та перепідготовки фахівців, надання та зміни статусів цих закладів. ДАК України формує експертні ради для розгляду матеріалів про ліцензування, атестацію й акредитацію закладів освіти [4; 18; 21].

Державний контроль за діяльністю навчальних закладів щодо реалізації єдиної державної політики в галузі освіти здійснюється також *Державною інспекцією навчальних закладів*, яка діє на підставі положення про неї.

За особливі досягнення в роботі навчального закладу Указом Президента України може надаватися *статус національного*.

Опанований освітній або освітньо-кваліфікаційний рівень засвідчується *документом про освіту* встановленого зразка: свідоцтвом про базову загальну середню освіту, атестатом про

повну загальну середню освіту, дипломом кваліфікованого робітника, молодшого спеціаліста, бакалавра, спеціаліста, магістра тощо. Зразки освітніх документів затверджуються Кабінетом Міністрів України [4]. Разом із свідоцтвом, атестатом, дипломом видається додаток про засвоєні навчальні предмети, дисципліни, кваліфікаційні скзамени.

У процесі реформування системи управління освітою посилюється загальнонаціональна роль Міністерства освіти і науки України в розробленні й втіленні державної освітньої політики, підготовці стратегічних рішень, утвердженні функціонального принципу управління освітньою галуззю. При цьому поступово усувається державна монополія в управлінні освітою шляхом розвитку державно-громадських форм управлінської діяльності. Надається підтримка становленню асоціацій педагогічних і науково-педагогічних працівників, зокрема фахового спрямування, розширенню участі загалу громадян у вирішенні освітніх проблем, утвердженню самоврядування, самоконтролю, взаємоконтролю в межах єдиної загальнодержавної освітньої стратегії [31; 34; 39].

Працівники, зайняті керівною і педагогічною діяльністю в освіті. Серед службовців освітньої сфери ключовими категоріями персоналу є керівні працівники і працівники, які зайняті педагогічною діяльністю [4].

На вищому виконавському рівні питаннями освіти відає віце-прем'єр-міністр України з гуманітарних та соціальних питань, який організовує роботу з формування і реалізації державної освітньої політики, координує в межах своїх повноважень діяльність Національної академії наук України, Академії педагогічних наук України [24]. На законодавчому рівні у Верховній Раді України діє Комітет з питань науки і освіти, очолюваний головою. Для забезпечення конституційних повноважень Президента України в Секретаріаті Глави держави освітніми питаннями займається перший заступник Державного секретаря України, у віданні якого перебуває Головна служба з питань гуманітарної політики на чолі з керівником.

Порядок призначення та повноваження керівників центральних і місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів, навчальних закладів визначено законодавством.

Успіх державної політики й управлінської діяльності в освіті залежить від *професійної компетентності та громадянської відповідальності кадрів* освітньої галузі. Тому основним напрямом удосконалення управління освітою є створення системи кадрової роботи, яка має охоплювати комплекс заходів з формування і використання кадрового потенціалу - від підготовки й атестації педагогічних і науково-педагогічних працівників до добору керівників та контролю їхньої діяльності. Для цього, зокрема, створено резерв керівного персоналу, організовано його навчання, впроваджено контрактну форму прийому на роботу, посилено відповідальність за стан справ в освіті.

За законом педагогічною діяльністю можуть займатися особи з високими моральними якостями, які мають відповідну освіту, професійно-практичну підготовку, фізичний стан яких дає змогу виконувати службові обов'язки. Персонал, що здійснює педагогічну діяльність, поділяється на педагогічних працівників, які викладають у навчальних закладах, і науково-педагогічних працівників, які викладають у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації та закладах післядипломної освіти. Перелік посад педагогічних і науково-педагогічних кадрів встановлюється Кабінетом Міністрів України. Педагогічні та науково-педагогічні працівники приймаються на роботу шляхом укладення трудового договору, зокрема за контрактом. Науково-педагогічні кадри приймаються на основі конкурсного відбору [4].

Педагогічні працівники підлягають атестації, за результатами якої визначається відповідність працівника займаній посаді, рівень його кваліфікації, компетентності, присвоюються категорії, педагогічні звання. Порядок атестації встановлюється Міністерством освіти і науки України. Перелік категорій та педагогічних звань педагогічного персоналу, порядок їх присвоєння визначаються Кабінетом Міністрів України. Рішення

атестаційної комісії є підставою для звільнення педагогічного працівника з роботи [4]. Науково-педагогічним працівникам згідно з положенням про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів та порядком присвоєння вчених звань професора і доцента, затвердженими постановами Кабінету Міністрів України, на основі рішень учених рад вищих навчальних закладів Міністерством освіти і науки України (у якому для цього утворюється Атестаційна комісія) присвоюються вчені звання доцента і професора [20].

Якісний склад педагогічних та науково-педагогічних кадрів останніми роками дещо стабілізувався і на початку нового століття характеризувався такими ознаками. У 2003 р. повну вищу освіту мали 37% педагогічних працівників *дошкільних навчальних закладів*, у 2004 р. - 73% учителів початкових класів, 73% учителів музики, образотворчого мистецтва, фізичної культури і допризовної підготовки юнаків, трудового навчання, 95% учителів мов, літератури, основ наук *денних загальноосвітніх навчальних закладах*. Найбільшу частку становили учителі української мови та літератури (15%), іноземних мов (13%), російської (зарубіжної) мови та літератури (9,0%) - усього понад 36%, а також математики (12%). Разом з учителями інших неукраїнських мов та літератур (0,3%) й основ інформатики (1,9%) це становить 51%.

У *професійно-технічних навчальних закладах* у 2002 р. серед майже 50 тис. педагогічних кадрів 45% становили майстри виробничого навчання, більшість яких володіла двома і більше робітничими професіями, і 36% - викладачі. Половина викладачів професійно-технічного циклу також мала відповідну робітничу кваліфікацію.

У 2003 р. у *вищих навчальних закладах* I-II рівнів акредитації серед педагогічних працівників налічувалося 2,3 тис. (4,4%) кандидатів наук, а у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації - 7,7 тис. (8,0%) докторів наук і 44 тис. (46%) кандидатів наук, 7,9 тис. (8,2%) професорів і 33 тис. (34%) доцентів [55].

Загалом у 2003 р. у країні працювало понад 11 тис. докторів наук та 64 тис. кандидатів наук [46]. В Україні наукові

ступені кандидата і доктора наук присуджуються у 25 галузях науки більш як за 500 спеціальностями рішеннями спеціалізованих учених рад (у 2001 р. їх діяло понад 700) та ВАК. За вказаний рік було захищено (і затверджено) 587 докторських і 4,3 тис. кандидатських дисертацій.

Підготовку педагогічних кадрів для дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних та професійно-технічних навчальних закладів забезпечують вищі педагогічні навчальні заклади різних типів і рівнів акредитації, а саме: педагогічні університети, інженерно-педагогічна академія, педагогічні інститути, педагогічні коледжі та педагогічні училища. Педагогічні й науково-педагогічні кадри для вищих навчальних закладів готуються вищими навчальними закладами III - IV рівнів акредитації, зокрема через аспірантуру та докторантуру. Загалом масштаби і ресурсне забезпечення підготовки кадрів для освіти значно відстають від тих, які притаманні підготовці інженерно-технічного персоналу.

Недостатня увага суспільства, держави до кадрового забезпечення освіти проявляється і в рівні оплати педагогічної та науково-педагогічної діяльності. *Заробітна платня* в "Освіті" як виді економічної діяльності в 2003 р. становила лише 74% від середньої оплати праці за всіма видами економічної діяльності й 58% - у "Промисловості". Для порівняння: за видом "Державне управління" відповідні показники становили 125 і 98%, що в 1,7 раза більше, ніж в "Освіті" [55]. Це зумовлює дефіцит певних категорій педагогічних кадрів, хронічні вакансії викладачів, особливо в сільській місцевості, фемінізацію освітньої галузі, значну частку пенсіонерів. У денних загальноосвітніх навчальних закладах у 2004 р. чоловіки серед педагогічного персоналу становили лише 16% (24% у 1971 р.), пенсіонери - понад 13%.

На розв'язання зазначених й інших проблем спрямована *Державна програма "Вчитель"*, затверджена постановою Кабінету Міністрів України в 2002 р. [16].

Фінансове і матеріально-технічне забезпечення освітньої галузі. У світовій та вітчизняній практиці сформувалися певні

принципи і закономірності фінансування освіти. Це передовсім стосується асигнувань як частки національного багатства, що спрямовуються на освітні потреби, розмежування ролі державних (центральных і місцевих) та недержавних (колективних, приватних) джерел фінансування освіти, розподілу фінансових ресурсів за рівнями і функціями видатків. Проте глибока криза, якої зазнала економіка країни в 90-х рр., зниження за роки незалежності майже у два з половиною рази (1999 р.) валового внутрішнього продукту, з одного боку, не давали змоги практично реалізувати цивілізовані норми фінансування освіти, а з другого - актуалізували потребу в реформуванні національної освітньої системи в напрямі зниження її видатності, піднесення ефективності.

Динаміку державних витрат на освіту як частки ВВП можна приблизно оцінити так: 1990-1991 рр. - близько 7%, 1992 р. - 6,7%, 1993 р. - 6,3%, 1994 р. - 6,0%, 1995 р. - 5,6%, 1996 р. - 5,0%, 1997 р. - 5,5%, 1998 р. - 4,4%, 1999 р. - 3,6%, 2000 р. - 4,2%, 2001 р. - 4,7%, 2002 р. - 5,4%, 2003 р. - 5,7%, 2004 р. (прогноз) - 5,0%, 2005 р. (проект) - майже 6,0%. Характерно, що в 1990 - 1992 рр. вагому роль в утриманні та розвитку дошкільних, професійно-технічних, вищих й інших навчальних закладів відігравали підприємства державного сектора. З урахуванням зниження ВВП абсолютні державні витрати на освіту скоротилися у цей період (1999 р.) більш як учетверо. Натомість з кожним роком зростає недержавне фінансування освітніх послуг за рахунок фізичних і юридичних осіб. Завдяки своїй масштабності, величезному накопиченому в попередні роки внутрішньому потенціалу система освіти не відразу повною мірою відчула згубні наслідки економічного спаду.

Насамперед нестача коштів призвела до різкого зменшення видатків на розвиток матеріально-технічної бази, закупівлю обладнання, приладдя, устаткування, розробку засобів навчання, видання підручників, ремонт та будівництво навчальних приміщень, відставання заробітної плати освітян, скорочення посад викладачів і відплив найбільш конкурентоспроможних з них в інші галузі, закриття навчальних закладів. За роки неза-

лежності загальна кількість навчальних закладів скоротилася (також через демографічну кризу) майже на 10 тис. Останніми роками будівництво професійно-технічних училищ припинилося, введення в дію новобудов дошкільних, загальноосвітніх, вищих навчальних закладів зменшилося у багато разів.

Разом з тим для фінансової підтримки освітньої системи запроваджено багатоканальне фінансування навчальних закладів із залученням коштів фізичних і юридичних осіб. Починаючи з 2000 р. більшість вступників до вищих навчальних закладів приймається за оплату на контрактній основі. Основними джерелами додаткових надходжень коштів визначено виробничу та господарську діяльність, платні освітні та наукові послуги, оренду тощо. Крім того, введено жорсткий режим економії. З 2000 р. усі госпрозрахункові кошти включаються до спеціального фонду державного бюджету.

Фінансування освітньої сфери здійснюється за кодами функціональної бюджетної класифікації, які з 2002 р. за функцією 0900 "Освіта" визначені такими: 0910 "Дошкільна освіта", 0920 "Загальна середня освіта" (включаючи 0921 "Загальноосвітні навчальні заклади", 0922 "Загальноосвітні спеціалізовані школи-інтернати" і 0923 "Загальноосвітні спеціальні навчальні заклади"), 0930 "Професійно-технічна освіта", 0940 "Вища освіта" (включаючи 0941 "Вищі навчальні заклади I і II рівнів акредитації" та 0942 "Вищі навчальні заклади III і IV рівнів акредитації"), 0950 "Післядипломна освіта", 0960 "Позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми", 0970 "Програми матеріального забезпечення навчальних закладів", 0980 "Дослідження і розробки у сфері освіти" та 0990 "Інші заклади та заходи у сфері освіти". У межах кожного функціонального коду видатки також поділяються за кодами економічної бюджетної класифікації.

Порівняння питомих видатків на дошкільну, загальну середню, професійно-технічну і вищу освіту й їх зіставлення з аналогічними видатками в розвинутих країнах свідчить про те, що в Україні надмірно фінансується дошкільна та вища освіта і недофінансується загальна середня освіта. Потребує оптимі-

зації фінансування і за рівнями (центральный, місцевий) здійснення видатків. У 2003 р. видатки на дошкільну освіту з центрального (державного) бюджету становили 0,5%, місцевого - 99,5%, на загальну середню освіту відповідно - 0,6 і 99,4% (зокрема на загальноосвітні спеціалізовані школи-інтернати - 29,5 і 70,5%), професійно-технічну освіту - 95,9 і 4,1%, вищу освіту - 93,2 і 6,8% (I-II рівнів акредитації - 70,1 і 29,9% та III-IV рівнів акредитації - 99,5 і 0,5%), післядипломну освіту - 62,3 і 37,7%, позашкільну освіту та заходи із позашкільної роботи з дітьми - 8,1 і 91,9%, програми матеріального забезпечення навчальних закладів - 99,3 і 0,7%, дослідження і розробки у сфері освіти - 100,0 і 0,0%, інші заклади та заходи у сфері освіти - 14,8 і 85,2%. У цілому в освітянському зведеному бюджеті частка державного (центрального) бюджету становила 38,3%, місцевих бюджетів - 61,7%. Очевидною є надмірна централізація видатків на професійно-технічну освіту.

Характеристичною з погляду суспільного попиту на освітні послуги і ступінь їх державного забезпечення є частка *спеціального фонду* в зведеному бюджеті. Так, у 2003 р. видатки на дошкільну освіту із спеціального фонду бюджету становили 12,2%, загальну середню освіту - 4,4% (зокрема на загальноосвітні спеціалізовані школи-інтернати - 8,3%), професійно-технічну освіту - 14,1%, вищу освіту - 50,3% (I-II рівнів акредитації - 34,5% та III-IV рівнів акредитації - 54,5%), післядипломну освіту - 27,8%, позашкільну освіту та заходи із позашкільної роботи з дітьми - 17,6%, програми матеріального забезпечення навчальних закладів - 0,1%, дослідження і розробки у сфері освіти - 65,9%, інші заклади та заходи у сфері освіти - 5,6%. Наведені дані свідчать про слабку інтегрованість у ринкову економіку професійно-технічної освіти.

У 2004 р. у вищі навчальні заклади на початковий цикл навчання (освітньо-кваліфікаційні рівні молодшого спеціаліста, бакалавра) за різними *джерелами фінансування* прийнято 618,0 тис. студентів (у тому числі 227,5 тис., або 36,8%, рівня молодший спеціаліст і 390,5 тис., або 63,2%, - рівня бакалавр), з них 34,6% - державний бюджет, 3,9% - за місцеві бюджет,

0,7% - за кошти юридичних осіб та 60,8% - за кошти фізичних осіб. На завершальний цикл навчання (освітньо-кваліфікаційні рівні спеціаліста, магістра) прийнято 284,8 тис. осіб, з яких 36,3% - за державний бюджет, 0,6% - за місцеві бюджети, 0,9% - за кошти юридичних осіб та 62,2% - за кошти фізичних осіб [32]. За рахунок недержавних джерел фінансування в 2003 р. навчалоя 2,9 тис. (10,8%) аспірантів і 63 (5,2%) докторанти [46].

Економічне піднесення в 2000 - 2005 рр. зумовило поступове поліпшення *фінансового стану* освітньої галузі [31; 34], зокрема заробітної плати освітян. Якщо видатки на освіту з державного бюджету в 1999 р. становили 4,7 млрд грн, то в 2000 р. - 7,1 млрд грн, 2001 р. - 9,6 млрд грн, 2002 р. - 12,3 млрд грн, 2003 р. - 15,0 млрд грн, 2004 р. - близько 17 млрд грн., на 2005 р. передбачені видатки в обсязі понад 23 млрд грн.

Список використаної літератури

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: Юрінком, 1996. - 80 с.
2. Закон України про вищу освіту // *Голос України*. - 2002. - 5 берез. (№ 43). - <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Закон України про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення працевлаштування молоді // Уряд. кур'єр: 3 офіц. джерел. - 2005. - № 50. - 19 берез. - <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. Закон України про внесення змін і доповнень до Закону України "Про освіту" // *Голос України*. - 1996. - 25 квіт. (№ 77). - <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
5. Закон України про дошкільну освіту // Уряд. кур'єр: Інформ. дод. "Орієнтир". - 2001. - 8 серп. (№ 141). - <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
6. Закон України про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю // *Голос України*. - 2004. - 2 груд. (№ 228). - <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
7. Закон України про загальну середню освіту // Уряд. кур'єр: Інформ. дод. "Орієнтир". - 1999. - 8 лип. (№ 125-126). - <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

8. Закон України про позашкільну освіту // Уряд. кур'єр: Інформ. дод. "Орієнтир". - 2000. - 9 серп. (№ 144). - <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

9. Закон України про професійно-технічну освіту // Уряд. кур'єр: Інформ. дод. "Орієнтир". - 1998. - 12 берез. (№ 48-49). - <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

10. Про додаткові заходи щодо вдосконалення професійно-технічної освіти в Україні: Указ Президента України від 18 верес. 2004 р. № 1102 // Освіта України. - 2004. - 28 верес. (№ 75-76).

11. Про заходи щодо вдосконалення системи вищої освіти України: Указ Президента України від 17 лют. 2004 р. № 199 // Освіта України. - 2004. - 20 лют. (№ 14).

12. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квіт. 2002 р. № 347 // Освіта України. - 2002. - 23 квіт. (№ 33).

13. Про Рекомендації парламентських слухань "Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні": Постанова Верховної Ради України від 4 черв. 2004 р. № 1755-IV // Освіта України. - 2004. - 22 черв. (№ 48-49).

14. Про затвердження Державного стандарту базової і повної загальної середньої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2004 р. № 24 // Інформ. зб. М-ва освіти і науки України. - 2004. - № 1-2.

15. Про затвердження державного стандарту професійно-технічної освіти: Постанова Кабінету Міністрів України // Уряд. кур'єр: Інформ. дод. "Орієнтир". - 2002. - 28 серп. (№ 156).

16. Про затвердження Державної програми "Вчитель": Постанова Кабінету Міністрів України від 28 берез. 2002 р. № 379 // Освіта України. - 2002. - 2 квіт. (№ 27).

17. Про затвердження Державної програми розвитку вищої освіти на 2005-2007 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 верес. 2004 р. № 1183.

18. Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серп. 2001 р. № 978.

19. Про затвердження Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 берез. 1999 р. № 309.

20. Про затвердження Порядку присвоєння вчених звань професора і доцента: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 груд. 2004 р. № 1791 // Уряд. кур'єр: Док. - 2005. - 2 лют. (№ 19).

21. Про ліцензування освітніх послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серп. 2003 р. № 1380.

22. Про Перелік напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 трав. 1997 р. № 507.

23. Про розроблення державних стандартів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 серп. 1998 р. № 1247.

24. Про функціональні повноваження Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 берез. 2005 р. № 175 // Уряд. кур'єр: Док. - 2005. - 16 берез. (№ 47).

25. Концепція розвитку професійно-технічної (професійної) освіти в Україні // Освіта України. - 2004. - 20 лип. (№ 56-57).

26. Про затвердження Тимчасового державного переліку професій з підготовки кваліфікованих робітників у професійно-технічних навчальних закладах // Інформ. зб. М-ва освіти і науки України. - 1998. - № 15-16.

27. Про внесення змін до наказу МОН № 132 від 23.02.2004 року "Про затвердження Типових навчальних планів загальноосвітніх навчальних закладів 12-річної школи": Наказ М-ва освіти і науки України від 9 берез. 2005 р. № 145 // Інформ. зб. М-ва освіти і науки України. - 2005. - № 10.

28. Про затвердження Типової базисної структури навчальних планів підготовки кваліфікованих робітників у професійно-технічних навчальних закладах у 2001/2002 навчальному році: Наказ М-ва освіти і науки України від 12 черв. 2001 р. № 448 // Освіта України. - 2001. - 26 черв. (№ 27).

29. Про проведення педагогічного експерименту з кредитно-модульної системи організації навчального процесу: Наказ М-ва освіти і науки України від 23 січ. 2004 р. № 48 // Всесукр. громад.-політ. тижневик "Освіта". - 2004. - 11-18 лют. (№ 8).

30. Академія має достатній науковий потенціал, щоб модернізувати освіту: Доп. Президента АПН України В.Кременя на Заг. зборах Акад. пед. наук України 25 берез. 2005 р. // Освіта України. - 2005. - 1 квіт. (№ 25).

31. Вища освіта і наука - найважливіші сфери відповідальності громадянського суспільства та основа інноваційного розвитку: Доп. С.Ніколаєнка на підсумк. колегії М-ва освіти і науки (24 березня, м. Київ) // Освіта України. - 2005. - 29 берез. - С. 5-7.

32. Вища освіта і наука - найважливіші сфери відповідальності громадянського суспільства та основа інноваційного розвитку: Інформаційно-аналіт. матеріали до засід. підсумкової колегії М-ва освіти і науки / Відп. за випуск М.Ф.Степко. - К.: КНЕУ, 2005. - 116 с.

33. Вища освіта України і Болонський процес: Навч. посіб. / За ред. В.Г.Кременя. Авт. кол.: М.Ф.Степко, Я.Я.Болюбаш, В.Д.Шинкарук, В.В.Грубінко, І.І.Бабин. - Т.: Навч. кн. - Богдан, 2004. - 384 с.

34. *Віктор Ющенко*: Я буду тим Президентом, який щорічно збільшуватиме фінансування вищої школи: Виступ Президента України Віктора Ющенка на колегії М-ва освіти і науки України // Освіта України. - 2005. - 29 берез. - С. 2-4.

35. Доклад о развитии человека, 2004. Культура свободы в современном многообразном мире / ПРООН. - М.: Весь мир, 2004. - 328 с.

36. Загальна оцінка країни. Україна / Представництво ООН в Україні. - 2004. - 136 с.

37. *Каган М.С.* Философия культуры. - СПб.: ТОО ТК "Петрополис", 1996. - 416 с.

38. Компетентнісний підхід у сучасній освіті: світовий досвід та українські перспективи: / За заг. ред. О.В.Овчарук. - К.: "К.І.С.", 2004. - 112 с. (Б-ка з освітн. політики).

39. *Кремень В.Г.* Освіта і наука в Україні - інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати. - К.: Грамота, 2005. - 448 с.

40. *Луговий В.І.* Управління освітою // Економічна енциклопедія: У 3 т. Т. 3 / Редкол.: ... С.В.Мочерний (відп. ред.) та ін. - К.: Видавн. центр "Академія", 2002.

41. *Луговий В.І.* Управління освітою: Навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спец. "Держ. упр.". - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 302 с.

42. Международная стандартная классификация образования - 1997 / ЮНЕСКО. - www.uis.unesco.org/cn/pub/pub.

43. Модернізація освіти в Україні: Аналіт. огляд результатів всеукр. опитування керівників загальноосвіт. навч. закл. у 2004 р. - К.: К.І.С., 2004. - 32 с.

44. Моніторинг якості освіти: становлення та розвиток в Україні: Рекомендації з освітньої політики / За заг. ред. О.І.Локшиної. - К.: "К.І.С.", 2004. - 160 с.

45. Моніторинг якості освіти: світові досягнення та українські перспективи / За заг. ред. О.І.Локшиної. - К.: "К.І.С.", 2004. - 128 с.

46. Наукова та інноваційна діяльність в Україні: Стат. зб. / Держкомстат України; Відп. за вип. І.В.Калачова. - К., 2004.

47. Не розподіл влади, а гармонізація управління: З виступу Президента України В.Ющенка на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування 26 квіт. 2005 р. // Уряд. кур'єр. - 2005. - 29 квіт. (№ 80).

48. *Николис Г., Пригожин И.* Познание сложного. Введение / Пер. с англ. В.Ф.Пастушенко. - М.: Мир, 1990. - 344 с.

49. Освіта України: Нормат.-прав. док. - К.: Мілснїум, 2001.

50. Основні засади розвитку вищої освіти України в контексті Болонського процесу (документи і матеріали 2003-2004 рр.) / За заг. ред. В.Г.Кременя. Авт. кол.: М.Ф.Степко, Я.Я.Боллобаш, В.Д.Шинкарук, В.В.Грубінко, І.І.Бабин. - Т.: Вид-во ТДПУ ім. В.Гнатюка, 2004.

51. *Романов В.Л.* Проблемы административного реформирования (социосинергет. поиск). - М.: Изд-во РАГС, 2004. - 72 с.

52. *Романов В.Л.* Социальная самоорганизация и государственное управление: Автореф. дис. ... д-ра соц. наук, спец. 22.00.08 - социология управления. - М.: РАГС, 2001. - 49 с.

53. Словарь по кибернетике: Св. 2000 ст. / Под. ред. В.С. Михалевича. - 2-е изд. - К.: Гл. ред. УСЭ им. М.П.Бажана, 1989. - 751 с.

54. Стан і перспективи розвитку професійно-технічної освіти в Україні: 36. док. і матеріалів. - К.: Парламент. вид-во, 2003. - 171 с.

55. Статистичний щорічник України за 2003 рік / Держкомстат України; За ред. О.Г.Осаулєнка; Відп. за вип. В.А.Головко. - К.: Консультант, 2004. - 632 с.

56. Томас В., Дайламі М., Дарешвар А. та ін. Якість екопомічного зростання: Пер. з англ. / Наук. ред. перекл. О.Кілієвич. - К.: Основи, 2002. - 350 с.

57. Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С.С.Аверинцев, Э.А.Араб-Оглы, Л.Ф.Ильичев и др. - 2-с изд. - М.: Совет. энцикл., 1989. - 815 с.

58. Фогс Р. Энергия и эволюция жизни на земле / Пер. с англ. - М.: Мир, 1992. - 216 с.

59. Хакен Г. Информация и самоорганизация: Макроскопический подход к сложным системам: Пер. с англ. - М.: Мир, 1991.

60. Decentralizing Education in Transition Societies: Case Studies from Central and Eastern Europe / Edited by Ariel Fiszbein; The World Bank. - Washington: D.C., USA, 2001.

61. Education at a Glance: OECD Indicators 2004 Edition. - Paris: OECD Publications, 2003. - <http://www.oecd.org./document>.

62. Education at a Glance: OECD Indicators 2004 Edition. - Paris: OECD Publications, 2004. - <http://www.oecd.org./document>.

63. Statistical Yearbook, 1999. - USA: UNESCO Publishing & Bernan Press, 1999.

64. World Development Indicators, 2004 / The World Bank. - Washington: D.C., USA, 2004. - www.worldbank.org.

65. World Development Report, 2004. Making Services Work for Poor People / The World Bank. - Washington: D.C., USA, 2004. - www.worldbank.org.

66. World Development Report, 2005. A Better Investment Climate for Everyone / The World Bank. - Washington: D.C., USA, 2005. - www.worldbank.org.

Післямова

Наприкінці десятирічного періоду становлення Академії виникає цілком закономірне запитання, чи відповідають стан і тенденції розвитку закладу завданням та перспективам суспільного оновлення. Зібрані в збірнику матеріали мають засвідчити, що можна впевнено відповісти на виклики щодо сьогодення і майбутнього закладу, якщо спиратися на системний, всебічний розгляд проблеми. Це означає, що плідним є шлях з'ясування місця і ролі Академії як важливої частини, що вписана у більш широке ціле й детермінується у своєму становленні потребами цього цілого та, у свою чергу, впливає на його розвиток. Такими більшими, середовищними утвореннями для закладу виступають різні системи, а саме: державне управління як вид діяльності взагалі та в Україні зокрема; європейський і національний простір вищої освіти, що покликаний готувати висококваліфікованих фахівців будь-якого спрямування; загальноцивілізаційні трансформаційні суспільні процеси в напрямі демократизації, інформатизації, глобалізації, змагальності, стандартизації, конвергенції і дивергенції тощо. Зазначений підхід є запобіжним заходом від інтуїтивно-постулятивного методу "спроб і помилок" у визначенні подальшої долі Академії.

Отже, доречно завершити цей збірник коротким викладом основних параметрів закладу з огляду на його майбутнє, які логічно впливають із загальних тенденцій розвитку тих сфер, в яких існує, функціонує, прогресує Академія.

Насамперед Академія слугує державному управлінню як окремому виду суспільної діяльності, що по-

требує від закладу розробки і впровадження програм навчання персоналу та проведення досліджень саме для державного управління, його гармонізації. Ураховуючи вихідну орієнтацію Академії на вищі як центральні, так і місцеві державно-управлінські щаблі, навчання та дослідження за змістом і формами мають бути спрямовані саме на ці рівні. Скажімо, щодо фахового розвитку державно-управлінського персоналу це передбачає використання як базової магістерської, кандидатської та докторської підготовки із доповненням її короткотерміновим оперативним і ситуативним підвищенням кваліфікації, що відповідають зазначеним управлінським рівням. Домінування широкопрофільності, багатодисциплінарності в навчанні також визначається спрямованістю на фахове удосконалення насамперед керівного складу. Також це спричиняє затребуваність і запровадження широкого спектра форм навчання дорослих.

Оскільки за своїм статусом Академія є вищим навчальним закладом, вона має задовольняти всі сучасні вимоги, які ставляться до єдиного європейського простору вищої освіти, відповідального за фахову підготовку. Фундамент цього простору становлять заклади університетського типу, які спроможні надавати весь набір послуг з фахового навчання вищих рівнів. Отже, саме закладом університетської моделі вбачається Академія. В основі навчання мають бути дослідження проблем і потреб державного управління. При цьому заклад повинен бути поліфункціональним і повноструктурним, достатньо масштабним, із необхідною інституційною спроможністю до навчання, досліджень, розвитку, аби якісно, швидко, повно, точно задовольняти актуальні потреби. Відхилення від цих уні-

версальних вимог під будь-яким приводом неодмінно буде кроком назад. Потужним проявом окреслених тенденцій є так званий Болонський процес, що розпочався в Європі наприкінці минулого століття, відповідно до якого вищі навчальні заклади мають бути максимально автономними в питаннях здійснення їхньої основної діяльності, а всіляке адміністрування навчальною та науковою роботою неприпустиме. Натомість зростає роль наглядових і спостережних рад, що складаються із представників усіх зацікавлених сторін, а також фахових асоціацій і мереж, вироблення та запровадження єдиних стандартів якості підготовки фахівців. Такими законодавцями стандартів фахової підготовки з державного управління в Європі є Європейська акредитаційна асоціація з державного управління, а в Північній Америці - Національна асоціація шкіл державних справ і управління (США), які тісно взаємодіють між собою.

Перехід до інформаційного суспільства, глобалізація конкурентних процесів, прискорення змін у світі зумовлюють запровадження в Академії найсучасніших інформаційно-комунікаційних технологій, насамперед дистанційної освіти, удосконалення управління основною діяльністю, створення механізмів оцінки навчальної і дослідницької успішності та постійного моніторингу якості навчального і дослідницького процесів. У зв'язку з цим частка традиційних форм, методів, засобів навчання і досліджень має поступово скорочуватися, поступаючись місцем більш прогресивним, ефективним, результативним. Зокрема, найближчим часом в Академії буде завершено створення міжрегіональної мережі дистанційної освіти, а зміст діяльності закладу

має більшою мірою орієнтуватися на європейські та євроатлантичні інтеграційні процеси.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що Академія за десять років свого становлення в основному набула здатності задовольняти різноманітні потреби сфери державного управління в кадровому й науковому забезпеченні, а також іти назустріч змінам, гідно зустрічати виклики часу, неперервно вдосконалюватися заради піднесення ефективності та результативності своєї діяльності в нових умовах.

Із зростанням масштабів і глибини перетворень в українському суспільстві Академію чекають непрості випробування. Головне при цьому - зберегти десятирічні фундаментальні напрацювання і на засадах наступності забезпечити подальше становлення нової якості закладу.

З М І С Т

<i>Передмова</i>	3
 Розділ I.	
ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	7
Про деякі принципи підготовки керівного персоналу державної служби (1996)	7
Принципи підготовки керівних кадрів державного управління (1997)	19
Реформування системи підготовки управлінських кадрів (1998)	27
Удосконалення підготовки керівних кадрів - актуальне завдання розвитку державної служби (1998)	42
Шляхи і засади вдосконалення підготовки керівного персоналу державної служби (аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду) (1999)	49
Підготовка государственных служащих в Украине (1999)	81
Інституційні перетворення в Україні (2000)	87
Ідентифікація країн і проблеми державного управління (2001)	92
Професійна підготовка кадрів для державного управління в сучасних умовах (2001)	94
Посилення інтелектуально-кадрового потенціалу - важлива складова місцевого і регіонального розвитку (2002)	100
Вступительное слово к сборнику статей "Современные проблемы государственного управления" (2002)	103
Розвиток творчого потенціалу державно-управлінської еліти (2002)	106
На службі професіоналізації державного управління (2003)	110
Виступ на засіданні "круглого столу" в Національному інституті стратегічних досліджень 24 грудня 2003 р. (2004)	121
Пріоритети кадрового забезпечення місцевого самоврядування (2004)	124
Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) (2004)	135

Професійна підготовка державно-управлінських кадрів у контексті сучасних тенденцій (2004)	149
Виступ на засіданні Координаційної ради з питань державної служби при Президентові України 21 жовтня 2004 р. (друкується вперше)	165
Болонський процес і підготовка державно-управлінських кадрів (2005)	169
Современные тенденции в профессиональной подготовке персонала для государственного управления и их реализация в Украине (2005)	184
Десять років становлення: здобутки і перспективи (друкується вперше)	193
Виступ на засіданні робочої групи з підготовки проекту Закону України "Про державну службу" 29 квітня 2005 р. (друкується вперше)	213

Розділ II.

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ФАХОВОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ	217
Народження Академії (1995)	217
Місце і роль Української Академії державного управління при Президентові України в системі підготовки та підвищення кваліфікації кадрів (1996)	221
Кадрові пріоритети (1996)	227
Підготовка стане ґрунтовнішою (1998)	231
Президентська Академія (1999)	234
Підготовка держслужбовців: будуть якісні зміни (2000)	240
Підсумки становлення та перспективи розвитку Української Академії державного управління при Президентові України (2000)	242
Шість років діяльності та основні напрями подальшого розвитку Української Академії державного управління при Президентові України (2001)	250
Українська Академія державного управління при Президентові України на новому етапі свого розвитку (2002)	255

Доповідь на засіданні Координаційної ради з питань державної служби при Президентові України “Про добір слухачів, працевлаштування та просування по службі випускників Української Академії державного управління при Президентові України” 30 квітня 2003 р. <i>(друкується вперше)</i>	261
Виступ на засіданні колегії Рахункової палати України з розгляду питання “Про результати перевірки використання коштів державного бюджету на підготовку фахівців у галузі “Державне управління” 22 червня 2004 р. <i>(друкується вперше)</i>	268
Доповідь на засіданні Координаційної ради з питань державної служби при Президентові України “Про проєкт Комплексної програми розвитку Національної академії державного управління при Президентові України на 2005-2009 роки” 21 жовтня 2004 р. <i>(друкується вперше)</i>	272
Виступ на урочистих зборах, присвячених випуску магістрів державного управління у 2005 р. <i>(2005)</i>	275
Виступ на розширеному засіданні ректорату Національної академії державного управління при Президентові України 21 березня 2005 р. <i>(друкується вперше)</i>	277
Доповідь на засіданні Вченої ради Академії 31 березня 2005 р. <i>(друкується вперше)</i>	281

Розділ III.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА І УПРАВЛІННЯ В ОСВІТІ: ГЛОБАЛЬНИЙ, РЕГІОНАЛЬНИЙ І НАЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТИ	285
Передмова і післямова до навчального посібника “Управління освітою” (1997)	285
Шляхи реформування управління освітою в Україні (1997)	289
Про суперечності вищих складових освітньої системи України та їх законодавче врегулювання (2003)	293
Вітальне слово президента ННВК “Академія дистанційної освіти” (2003)	298
Освіта дорослих в освітній системі (2004)	301
Державна політика і управління в освіті <i>(друкується вперше)</i>	310
 Післямова	349

Наукове видання

ДЕСЯТЬ РОКІВ СТАНОВЛЕННЯ

*(досвід досліджень, розробок
і впроваджень у сфері
державного управління)*

Київ, видавництво НАДУ

Відповідальний за випуск *В.А.Дон*

Редактори - коректори: *С.М.Шиманська, Т.В.Пантелеймонова*
Комп'ютерна верстка *Ю.О.Куценко*

Підписано до друку 17.05.2005 р.
Формат 60×84 $\frac{1}{16}$. Тираж 500 пр. Обл.-вид. арк. 17,96.
Ум. друк. арк. 20,69. Гарн. Таймс.

Видавництво Національної академії державного управління
при Президенті України.
03057, Київ-57, вул. Євгена Потеє, 20, тел. 456-94-36.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідчення серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.

Видруковано з оригінал-макета у приватному підприємстві "Папірканцторг"
04073, Київ, вул. Курсенівська 2-б



Луговий Володимир Іларіонович – доктор педагогічних наук, професор, дійсний член Академії педагогічних наук України, заслужений працівник освіти України, державний службовець першого рангу. Відомий своїми науковими дослідженнями і практичними впровадженнями у сферах освіти й державного управління, яким присвятив 30 років основної діяльності. Автор 170 наукових і навчально-методичних праць. З 1995 р. є ректором Національної академії державного управління при Президентові України.

Очолює також Українську асоціацію керівників навчальних закладів з державного управління, Навчально-науково-виробниче об'єднання "Академія дистанційної освіти", входить до складу Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, Координаційної ради з питань державної служби при Президентові України, Державної акредитаційної комісії України, обраний академіком низки вітчизняних і міжнародних академій.