

Белова Людмила Олександрівна, доктор соціологічних наук, професор, директор ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна, президент Харківського університетського консорціуму;

Бульба Володимир Григорович, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри соціальної і гуманітарної політики ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна

СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ТА ПРАКТИЧНІ ЗАВДАННЯ

ПІДГОТОВКИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ В УКРАЇНІ

(з досвіду ННІ «Інститут державного управління»

Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна)

В експертному середовищі фахівців з управління та менеджменту існує думка, що немає країн бідних чи багатих, а є країни, які добре або погано управляються. Логіку такого розуміння особливостей розвитку сучасного суспільства розкрив Джефері Сакс, колишній радник Генерального секретаря ООН з питань сталого розвитку, в роботі «Кінець бідності, економічні можливості нашого часу» [4]. У ній корупція, неефективне управління і некомпетентність у підготовці та реалізації рішень виступають основними причинами низького рівня і якості життя населення. Соціально-економічний розвиток широкого кола держав довів справедливості твердження науковця: вдале геополітичне розташування та наявність природних ресурсів не завжди були фактором процвітання держави й досягнення високого рівня добробуту населення. Низка країн, які представляли різні континенти, спірались у своєму розвитку на різні культури, релігії та традиції, досягли успіху завдяки використанню державного менеджменту в розробці й втіленню реформаторських ідей в організації соціально-політичного та економічного життя народів.

Така загальна диспозиція повністю підтверджується досвідом Української держави за останні 30 років. Численні проблеми та кризові ситуації, що супроводжували її розвиток, багато в чому пояснюються недосконалістю

системи державного управління та місцевого самоврядування, яка формувалась для задоволення інтересів певних політичних і регіональних груп, характеризувалась низьким рівнем управлінської культури, слабкою стійкістю щодо проявів неповаги до моральних і загальнонаціональних цінностей.

Зазначимо, що період трансформації всіх сфер життєдіяльності українського суспільства, в тому числі й реформування системи публічного управління, який у ці часи проходить наша держава, пов'язаний з пошуком ефективної моделі підготовки управлінської еліти, здатної ефективно реалізовувати поставлені перед суспільством завдання. Природно, що такий пошук спирається на досвід, накопичений у національному та світовому управлінському просторі.

Показовою у даному контексті є історія інституалізації процесу професійного навчання державних службовців у нашій країні. Так, для підготовки фахівців на зайняття та заміщення посад, віднесених до вищих категорій посад державних службовців, в Україні було запроваджено магістерську програму у галузі знань 1501 «Державне управління» на базі будь-якої вищої освіти та, переважно, з практичним досвідом роботи в органах державного управління чи місцевого самоврядування. Провідним закладом у реалізації цієї місії стала Національна академія державного управління при Президентіві України (далі – НАДУ) та її регіональні інститути [5, с. 61].

Починаючи з 1997 р. тут здійснювалась підготовка спеціалістів для органів державної влади, посадових осіб місцевого самоврядування та відповідного кадрового резерву для роботи на посадах I-IV категорій державної служби. Прийом на навчання відбувався за державним замовленням, державним контрактом з Національним агентством України з питань державної служби та за контрактом з юридичною особою. Відтак, за роки своєї діяльності система НАДУ стала школою кадрового забезпечення для розбудови Української державності та лабораторією наукового супроводження реформ у державі. У свою чергу регіональні інститути НАДУ в Дніпропетровську (Дніпрі), Львові та Одесі здійснювали підготовку управлінської еліти на місцевому рівні. У межах

своїї компетенції вони намагалися постійно оновлювати організацію надання освітніх послуг у галузі знань «Державне управління». Так, тільки Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ за 20 років існування підготував майже 5 тис. державних службовців з чотирьох північно-східних областей України та Автономної Республіки Крим, які отримали освітньо-кваліфікаційний рівень «магістр державного управління» [5, с. 62–63].

Останніми роками відбулись якісні зміни у структурі та змісті освітніх програм щодо підготовки управлінської еліти: було розроблено та затверджено на урядовому рівні галузь знань «Публічне управління та адміністрування» й відповідну спеціальність з такою ж назвою [2]. Згідно з положеннями Закону України «Про вищу освіту» [1] запроваджено систему трирівневої підготовки здобувачів вищої освіти «бакалавр – магістр – доктор філософії» за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Водночас значно розширилось коло навчальних закладів, що долучились до підготовки управлінців та акредитували відповідні освітні програми.

Але в умовах загострення суспільно-політичних відносин та ускладнення економічного стану в Україні стало зрозумілим, що система управління, де важливою складовою є підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, дає збої, працює неефективно і не відповідає викликам часу та очікуванням суспільства. Для частини кадрового потенціалу в центрі та на місцях характерними рисами стали інертність, безвідповідальність, протекціонізм, схильність до корупції. З огляду на це набули особливого значення питання визначення цілей і напрямків реформування системи підбору та навчання публічних службовців, підвищення рівня їх компетентності, створення умов для повноцінного виконання своїх функцій і завдань та забезпечення подальшої демократизації суспільного життя як необхідної передумови успішних реформ.

Важливим кроком у цьому напрямку стала розробка і затвердження «Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки» (далі – Стратегія) [3]. Її основні положення базуються на результатах оцінки

стану державного управління, проведеної експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA), та націлені на побудову в Україні сучасної сервісної й цифрової держави, яка спроможна забезпечити захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду.

Як документ державного рівня, Стратегія, разом із визначенням стратегічних напрямків розвитку системи публічного управління, дозволяє сформулювати сучасне бачення пріоритетів і практичних завдань підготовки управлінської еліти в Україні, спираючись на результати аналізу досвіду освітньої діяльності з підготовки публічних службовців та з урахуванням досягнень і прорахунків цього процесу. При цьому підвищення якості професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування декларується як невід'ємна складова модернізації державного управління.

У Стратегії визначено, що одним з пріоритетних напрямків розвитку системи управлінської освіти є вдосконалення змісту професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на основі інноваційних, практико-орієнтованих освітніх програм, сучасного методологічного, методичного забезпечення професійного навчання управлінських кадрів, підготовки кадрового резерву для державної служби.

Водночас не менш важливим є окреслене в Стратегії завдання щодо створення сучасної, цілісної, мобільної та гнучкої системи професійного навчання з розвинутою інфраструктурою, ефективним управлінням і належним ресурсним потенціалом, що включатиме такі компоненти [3]:

- визначення потреб у професійному навчанні;
- формування, розміщення і виконання державного замовлення;
- формування мотивації до підвищення рівня професійної компетентності;
- забезпечення функціонування і розвитку ринку надання освітніх послуг у сфері професійного навчання;
- моніторинг та оцінку якості навчання.

Визначені стратегічні пріоритети у сфері підготовки управлінської еліти знаходять своє продовження в реалізації практичних завдань, що є частиною освітніх програм профільних навчальних закладів. Проілюструємо це на прикладі діяльності ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна (далі – Інститут).

Інститут має акредитовану освітньо-професійну програму з публічного управління та адміністрування, яка розрахована на можливості здобувачів пройти підготовку за денною, вечірньою, заочною формам навчання. Програма адаптована до європейських освітніх стандартів і за своєю структурою включає 90 кредитів ЄКТС (Європейська кредитно-трансферна система, яка дозволяє кількісно (в кредитах) оцінити навчальні програми), а за змістом передбачає освоєння 11 нормативних (обов'язкових) компонентів та низку вибірових (за бажанням здобувача освіти) дисциплін. Структура навчальних курсів з рубрики «вибіркові компоненти» постійно змінюється під впливом внутрішніх і зовнішніх обставин, з якими зустрічаються здобувачі освіти у своїй службовій діяльності. Програма розрахована на 1,4 роки.

Грунтовна теоретична складова освітньої програми доповнюється організацією практичних занять, практики та стажування. Базою практик виступають регіональні органи влади та інститути місцевого самоврядування. Здобувачі проходять стажування в центральних органах влади, а також у закордонних партнерських установах. Результатом засвоєних теоретичних знань та оволодіння кращими практиками управління є підготовка кожним здобувачем магістерського дослідження на актуальну тему державного управління і місцевого самоврядування та її публічний захист.

Помітною особливістю навчання на магістерській програмі з публічного управління та адміністрування є контингент здобувачів другої вищої освіти. У своїй більшості в Інституті навчаються дорослі особи, які мають на меті отримати додаткові знання, компетентності та навички для роботи з людьми, засвоїти технології управління суспільними відносинами та їх регулювання. Вони мають певний життєвий і службовий досвід, є активними учасниками

освітніх заходів, мотивовані на повне використання науково-методичного потенціалу педагогічного колективу. З огляду на демографічну характеристику випускників магістратури з публічного управління та адміністрування, які закінчують навчання в 2021 р., можна дійти таких висновків: середній вік здобувачів – 34 роки; найбільше представлена вікова група 25–45, але проходять навчання й молоді люди, яким 22–23 років. Близько 11 % випускників мають вік «50 +», а найбільш літній майбутній магістр має повних 64 роки.

Життєвий досвід і знайомство з реаліями суспільно-політичних, соціальних та економіко-господарчих відносин, що є характерним для більшості здобувачів Інституту, унеможливають збереження чисто академічного стилю викладання нормативних та вибіркових дисциплін. Синергія педагогів і здобувачів виступає важливим фактором удосконалення процесу оволодіння освітньою програмою. Було б нерозумним не використовувати таку можливість. Тому щорічно під час вступу та на етапі завершення навчання серед здобувачів вищої освіти проводиться анкетування, яке характеризує колективну думку щодо мотивації обрання спеціальності «Публічне управління та адміністрування», показує переваги організації та змісту засвоєння освітньої програми, а також недоліки, резерви та перспективи, що можуть стати основою для вдосконалення навчання.

За результатами опитувань, найбільш вагомим аргументом при прийнятті рішення про вступ до Інституту в 2018–2020 рр. було бажання підвищити свій освітній рівень, усвідомлення необхідності самовдосконалення (від 70 до 75 %); прагнення отримати сучасні знання в галузі державного управління (від 60 до 69 %). Однак у 2021 р. цей показник склав лише 50 і 55 % відповідно. Поступово зменшується бажання в подальшому працювати на державній службі (42–23 %). Разом з тим перспектива кар'єрного зростання приваблює більшу кількість респондентів від (35–52 % у 2021 р.). Стабільність положення, повага до органів влади не є значимими при вступі на державну службу та в подальшому виборі освітнього рівня. Разом з тим за результатами опитування 2021 р. на прийняття рішення щодо вступу до вишу впливає престижність

державної служби (37 %), вимога за місцем роботи (23 %) та норми законодавства (20 %).

Аналіз результатів вибору спеціалізації здобувачами вищої освіти свідчить про їх обґрунтований підхід до цього процесу, оперативне реагування на виклики часу.

Так, вступники 2020 р. віддавали перевагу таким освітнім програмам: «Правове забезпечення діяльності органів публічної влади», «Політичні інститути та процеси», «Європейська інтеграція», «Управління органами публічної влади». У 2021 р. серед лідерів залишилися «Управління органами публічної влади» та «Правове забезпечення діяльності органів публічної влади». Більш затребуваними виявилися «Управління у сфері охорони здоров'я» та «Публічне управління проектною діяльністю». А серед програм професійного навчання управлінці частіше обирають «Електронне врядування та електронну демократію», «Кібербезпека», «Державна політику цифрового розвитку».

Наведемо декілька прикладів відзначених у 2021 р. побажань та зауважень, що будуть враховані у роботі над покращенням якості навчання. Так, під час соціологічного опитування у листопаді 2021 р. значна частина респондентів заявили про недостатність отриманих знань з таких дисциплін, як публічна політика (34,4 %) та демократичне врядування (21 %). Було наголошено на бажаності більше використовувати такі форми навчання, як індивідуальна робота (41 %), робота над проектами (40 %), виїзні заняття (33,1 %). Консолідованою думкою майбутніх випускників стала вимога збільшити кількість практичних занять (57,4 %).

Крім зазначених пропозицій, що висловили здобувачі ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна, є низка практичних завдань щодо вдосконалення підготовки кваліфікованих управлінців, які очікують свого вирішення.

До їх числа варто віднести необхідність формування навчально-наукових об'єднань провідних науковців, практиків системи управління з метою науково-

методичного супроводження діяльності владних установ на основі розповсюдження кращих практик та запровадження інновацій. У реалізації цього напрямку діяльності доцільно використовувати досвід роботи наукових шкіл Каразінського університету.

Природно, що до роботи таких науково-навчальних об'єднань необхідно залучати здобувачів освіти, створюючи механізм посилення практичної складової магістерської програми. Це також дозволить забезпечити практичну спрямованість магістерських досліджень.

Слід також зазначити, що в процесі професійної підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», місія якої – формування управлінської еліти нашої держави, значно актуалізується питання формування особистості управлінця. Життя довело, що передумовою якісного соціального менеджменту є авторитет, морально-етичний профіль осіб, які задіяні в управлінні, їх висока загальна культура, здатність до змін і самовдосконалення. Водночас менш значимими у діяльності сучасного керівника є такі принципи, як патріотизм, добросовісність і людяність.

Список бібліографічних посилань

1. Rada.gov.ua (2014). *Про вищу освіту* [online]. Київ, Україна. Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [Accessed 28 November 2021].
2. Rada.gov.ua (2015). *Про внесення змін до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти* [online]. Київ, Україна. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF#Text/> [Accessed 28 November 2021].
3. Rada.gov.ua (2021). *Стратегія реформування державного управління України* [online]. Київ, Україна. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p> [Accessed 28 November 2021].
4. Сакс, Дж. Д. (2011). *Конец бедности. Экономические возможности нашего времени*. Пер. с англ. Н. Эдельмана. Москва : Изд. Ин-та Гайдара, 424 с.

5. Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України: історія та сьогодення. (2015). Л. О. Белова, ред. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 248 с.

References

1. Rada.gov.ua (2014). *Pro vyshchu osvitu* [On Higher Education]. [online]. Kyiv, Ukraine. Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [Accessed 28 November 2021].

2. Rada.gov.ua (2015). *Pro vnesennia zmin do pereliku haluzei znan i spetsialnostei, za yakymy zdiisniuietsia pidhotovka здobuvachiv vyshchoi osvity* []. [online]. Kyiv, Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF#Text/> [Accessed 28 November 2021].

3. Rada.gov.ua (2021). *Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy* [Strategy of public administration reform in Ukraine time]. [online]. Kyiv, Ukraine. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p> [Accessed 28 November 2021].

4. Saks, Dzh. D. (2011). *Konec bednosti. Ekonomicheskie vozmozhnosti nashego vremeni* [The end of poverty. Economic opportunities of our time]. Moscow: Izd. In-ta Gajdara, 424 p.

5. *Kharkivskyi rehionalnyi instytut derzhavnoho upravlinnia Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy: istoriia ta sohodennia* [Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine: history and present]. (2015). L. O. Bielova, ed. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», 248 p.

Abstract. Of analysis of strategic priorities and objectives of training of administrative elite, presented in this article, is based on theoretical and practical experience, and is done in accordance with the Strategy for Public Administration Reform in Ukraine for 2022–2025. The experience and learning points of functioning of the current system of training of administrative elite are considered and perspective directions of increase of efficiency of research and educational activity aimed at preparing professionals with "master" degree in specialty 281 "Public management and administration" are defined. The peculiarities of training of administrative staff at the Educational and Scientific Institute "Institute of Public Administration" of V. N. Karazin Kharkiv National University are highlighted.

Key words: administrative elite, public administration, public management, research and educational activities of higher educational institutions, system of training of civil servants and local government officials, regional administration.