

УДК 35.08:352/354(4)(4–01)

В. Загорський

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ НА ОСНОВІ АДАПТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ МОДЕЛЕЙ

Розглянуто теоретичні та прикладні аспекти кадрового забезпечення модернізації в Україні системи місцевого та регіонального врядування. Обґрунтовано комплекс заходів: із модернізації змісту, форм і методів навчання; із орієнтації освітнього процесу на надання спеціальних знань, формування компетенцій, необхідних для виконання управлінської роботи в органах місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування та в інших службах і організаціях.

Ключові слова: зміст, форми і методи навчання, кадрове забезпечення, компетенції, модернізація, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації, система місцевого та регіонального врядування, демократичне врядування.

Кардинальні зміни у всіх сферах суспільного життя України суттєво впливають на всі державні та недержавні політичні, управлінські та громадські інституції, які становлять головний механізм забезпечення керованості суспільства, визначають його здатність або нездатність протистояти внутрішнім та зовнішнім викликам. Саме це актуалізує необхідність проведення комплексу системних реформ для модернізації українського суспільства, забезпечення поступу країни як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя населення, соціальної стабільності, культури та демократії. Модернізаційне реформування публічного управління в напрямі наближення його до світових стандартів актуалізує, зокрема, такі питання, як розроблення та реалізація нових моделей публічного управління та вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [1].

Сучасна глобалізована дійсність обумовлює і потребує нових змін, стратегій, якості управління всіма сферами суспільства – економічною, політичною, інформаційною, екологічною, культурною тощо. Формується потреба в нових моделях, принципах управління – децентралізованих, поліцентричних, мобільних, інноваційних і таких, що поєднують принципи державного і ринкового регулювання, індивідуальної свободи і нових форм колективної і особистої відповідальності. За таких обставин на усіх рівнях управління мають бути високопрофесійні, креативні, нетривіально мислячі, енергійні люди, які здатні очолити складні процеси перетворень і спрямувати поетапні кроки змін у пріоритетних напрямках нарощування потенціалу управлінських інституцій. Саме тому особистісний і професійний розвиток посадових осіб органів місцевого самоврядування є запорукою належного кадрового забезпечення модернізації в Україні системи місцевого та регіонального врядування на основі адаптації європейських моделей.

Проблемам адміністративно-територіального устрою, організації публічної влади, зокрема аналізу європейських моделей місцевого та регіонального врядування присвячені численні наукові дослідження вчених в галузі наук

“Державне управління”, таких як: О. Батанов, Р. Безсмертний, В. Борденюк, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Кучабський, М. Лесечко, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Олуйко, М. Пухтинський, С. Саханенко, В. Яцуба та інших.

Дослідження моделей публічного управління на місцевому та регіональному рівнях, висвітлення питань вдосконалення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування шляхом імплементації нових підходів і принципів навчання, удосконалення змісту і методів підготовки у Національній академії державного управління при Президентові України (далі – Академія) з метою належного кадрового забезпечення реалізації комплексу системних реформ з модернізації українського суспільства актуалізовані у працях сучасних вчених із проблем державного управління, менеджменту, управління людськими ресурсами, андрагогіки, організаційної поведінки, соціальної психології та соціології організацій, зокрема: Г. Атаманчука, В. Бодрова, О. Віханського, Р. Дафта, С. Змейова, В. Князева, А. Колодій, А. Лобанова, А. Ліпенцева, В. Нанівської, П. Надолішного, А. Наумова, А. Пригожина, Дж. Пфеффера, С. Роббінза, С. Сьоміна, А. Тофлера, М. Удальцової, Ф. Фукуями, Е. Шайна, П. Шевчука.

У роботах Ю. Ковбасюка, В. Гошовської, В. Загорського, В. Лугового, О. Поважного, І. Розпуценка ґрунтовно досліджено широке коло теоретико-методологічних та прикладних питань професійної підготовки кадрів для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема досліджено і визначено основні підходи і тенденції, принципи створення і розвитку загальнонаціональної системи професійної підготовки управлінських кадрів, визначено шляхи та механізми підвищення ефективності навчального процесу та використання новітніх вітчизняних і світових освітньо-професійних досягнень, удосконалення управління навчанням державних службовців; внесено науково обґрунтовані пропозиції щодо творчого використання в сучасних умовах історичного досвіду підготовки керівних кадрів України, впроваджено рекомендації і пропозиції стосовно вдосконалення нормативно-правового забезпечення підготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів [2].

Успішність модернізації в Україні системи місцевого та регіонального врядування на основі адаптації європейських моделей значною мірою залежить від належного її кадрового забезпечення. Сучасна європейська практика реформування систем місцевого та регіонального управління на засадах демократичного врядування у країнах сталої демократії доводить необхідність при підготовці управлінських кадрів формування відповідного рівня компетенцій та розвитку організаційної культури установ. Завдяки цьому стає можливою успішна модернізація української системи місцевого та регіонального врядування на основі адаптації європейських моделей та стандартів. Саме проблема підготовки кадрів, спроможних вивести місцеве та регіональне врядування в Україні на рівень сучасних європейських стандартів, є предметом цієї статті, яка має на меті дослідженні концептуальних, методологічних та методичних аспектів удосконалення підготовки управлінців у Національній академії державного управління при Президентові України для кадрового забезпечення модернізації системи місцевого та регіонального врядування на основі адаптації європейських моделей.

Важливою складовою кадрового забезпечення модернізації системи місцевого та регіонального врядування є “підготовка високопрофесійних, ініціативних, відповідальних кадрів, здатних осучаснити діяльність органів державної влади та

органів місцевого самоврядування, компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології” [3]. Саме це визначено “Концепцією реформування Національної академії державного управління при Президенті України” основним завданням Академії, як головного державного вищого навчального закладу із підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців [4].

Розроблені Львівським регіональним інститутом державного управління при Президенті України (далі – Інститут) Концепція освітньої діяльності з підготовки фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра за спеціальністю 8.15010009 “Місьцеве самоврядування” та відповідний стандарт вищої освіти у відповідності до завдань Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки, схваленої Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р., та Концепції реформування Національної академії державного управління при Президенті України, затвердженої Указом Президента України № 1110/2011 від 09.12.2011 р. та орієнтовані на надання освітніх послуг службовцям, що працюють в органах місцевої виконавчої влади, посадовим і виборним особам місцевого самоврядування, керівникам комунальних служб та підприємств, представникам громадських організацій. У зазначеній програмі підготовки реалізовані завдання Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. у частині:

- модернізації форм і методів навчання з урахуванням специфіки галузі чи сфери управління;

- орієнтації освітнього процесу на надання спеціальних знань, формування вмінь, необхідних для виконання роботи за певною професією, посадою;

- формування узгодженої системи оцінювання отриманих знань, умінь та навичок за результатами підготовки, згідно з вимогами, необхідними для виконання роботи за певною професією, посадою, а також формування системи оцінювання під час добору фахівців [5].

У програмі підготовки фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра за спеціальністю 8.15010009 “Місьцеве самоврядування” також реалізовані завдання щодо вдосконалення змісту, форм, методів, засобів навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, передбачені Концепцією реформування Національної академії державного управління при Президенті України, зокрема:

- переорієнтування змісту навчальних програм на основі функціонального, особистісного і компетентнісного підходів;

- забезпечення оптимального поєднання навчального процесу з підготовки фахівців у галузі знань “Державне управління” з фундаментальними та прикладними науковими дослідженнями з проблем державного управління;

- застосування сучасних інтерактивних форм навчального процесу (тренінги, “мозкові атаки”, ділові ігри тощо);

- започаткування викладання авторських курсів авторитетними вітчизняними та іноземними політиками, державними діячами, вченими та експертами;

- посилення зв’язку навчального процесу з практикою державного управління, вдосконалення організації стажування слухачів та викладачів у відповідних державних органах, провідних навчальних і наукових центрах України та інших держав;

- посилення вимог до оцінювання і контролю успішності навчання слухачів, а також роботи викладачів, зокрема з використання сучасних моделей навчання [6].

Загалом, підготовка фахівців за зазначеною програмою спрямована на інтелектуально-кадрове забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування, оскільки розвиток місцевого самоврядування є фактором демократизації суспільного життя та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства. Місією програми підготовки за спеціальністю 8.15010009 “Місьцеве самоврядування” є професійна підготовка висококваліфікованих відповідальних кадрів для місцевого самоврядування, спроможних розробляти, аналізувати і реалізовувати державну політику, творчо, ефективно й результативно виконувати управлінські функції, сприяти інноваційним процесам в суспільстві з метою утвердження соціальної справедливості, демократії, забезпечення прав і свобод людини, сталого розвитку на основі світових та європейських стандартів. Тому предметом цієї практично-орієнтованої програми є вивчення місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади з метою досягнення цілей і завдань держави через діяльність органів місцевого самоврядування з урахуванням його політичних, економічних, соціальних, правових, організаційних, фінансових та інших аспектів. Практична зорієнтованість програми чітко простежується в переліку дисципліни навчального плану підготовки магістрів за спеціальністю 8.15010009 “Місьцеве самоврядування” (рис. 1).

Назва дисципліни (за навчальним планом)	
Нормативна частина	Варіативна складова
	Спеціалізація “Організація місцевого самоврядування”
Історія українського державотворення Публічне управління Основи права в управлінні Політика і управління Економіка і фінанси Державна політика в соціогуманітарній сфері Комунікації в публічному управлінні Загальні засади місцевого самоврядування в Україні Система місцевого самоврядування Виборча система на місцевому рівні Основи муніципального менеджменту Ресурсний потенціал територіальної громади Кадрова політика в системі місцевого самоврядування Місьцеве самоврядування в зарубіжних країнах	Діловодство в органах місцевого самоврядування Контролінг в системі місцевого самоврядування Планування розвитку територіальної громади Організація надання послуг населенню Моделювання управлінських рішень в конкретних ситуаціях
	Спеціалізація “Місьцеве господарювання”
	Концептуальне проектування розвитку Місьцевий економічний розвиток громади Управління комунальною власністю Управління місцевими фінансами та бюджетування, Управління місцевими програмами та проектами

Рис. 1. Дисципліни навчального плану підготовки магістрів за спеціальністю 8.15010009 “Місьцеве самоврядування”

Опанування програми дасть змогу випускникам, зокрема, розробляти та організовувати впровадження управлінських рішень щодо підвищення ефективності реалізації функцій та повноважень органів місцевого самоврядування; розробляти пропозиції щодо вдосконалення чинної нормативно-правової бази у сфері місцевого самоврядування на основі виявлених ознак її недосконалості за результатами

вивчення та аналізу ефективності чинних нормативно-правових документів, існуючої практики регулювання суспільних відносин та досвіду зарубіжних країн; розробляти та впроваджувати нормативні документи, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування, структурного підрозділу (статут територіальної громади, регламент ради, положення про постійні комісії тощо); впроваджувати методи удосконалення організаційної складової виборчого процесу на місцевому рівні; оволодіти методами та механізмами надання управлінських послуг, публічно-приватного партнерства тощо.

Відповідно до Ліцензійних умов надання освітніх послуг у сфері вищої освіти, викладання лекційних годин за програмою підготовки магістрів за спеціальністю 8.15010009 “Місьцеве самоврядування” планується здійснювати на 71% докторами наук, професорами; на 26% – кандидатами наук, доцентами; на 3% – особами без наукового ступеня.

Для забезпечення якісної підготовки фахівців, зокрема магістрів за спеціальністю “Місьцеве самоврядування”, особлива увага в Інституті приділяється методичному та інформаційному забезпеченням навчального процесу. Для цього проводиться глибокий аналіз вимог до посадових обов’язків майбутніх слухачів, їхніх практичних потреб із вирішення прикладних проблем їхньої діяльності з врахуванням реалій на сьогодні (як внутрішніх, так і зовнішніх). Головною метою методичної роботи є забезпечення максимальної ефективності усіх методів та форм навчання. Для цього використовується широка палітра дидактичних та андрагогічних методик. В Інституті протягом останніх років функціонує Семінар викладацької майстерності. Під час семінару відбувається не лише ознайомлення із лекторськими технологіями, обмін досвідом провідних викладачів та тренерів (професійних та практиків, що працюють в органах державної влади чи місцевого самоврядування) із викладачами молодшої генерації, але і освоєння новітніх методів викладання.

Значний позитивний вплив на забезпечення надання Інститутом якісних освітніх послуг має:

- практика опитування органів влади щодо актуальних питань, яким потрібно приділити увагу під час навчання, стажування слухачів Інституту та у підготовці магістерських досліджень;

- сприяння закордонному стажуванню науково-педагогічних працівників Інституту та їх залученню до проведення навчальних занять і наукових заходів у закордонних навчальних закладах і установах;

- оновлення навчальних програм підготовки магістрів спільно з відповідними кафедрами Академії та регіональних інститутів з метою уніфікації нормативної частини освітньо-професійної програми;

- вивчення освітніх потреб державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом проведення консультацій з керівництвом місцевих урядів восьми областей, які є у сфері впливу Інституту;

- удосконалення роботи “Школи викладацької майстерності”, котра скерована на створення висококваліфікованого корпусу лекторів, які володітимуть інтерактивними навчальними технологіями та умінями працювати з цільовими групами системи підвищення кваліфікації управлінців-посадовців;

- розширення державних технологій дистанційного навчання в системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Західного регіону України;

– розробки спільно з обласними центрами перепідготовки та підвищення кваліфікації Західного регіону України серії методичних видань з питань підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

– проведення виїзних занять для слухачів системи підвищення кваліфікації з найбільш актуальних питань державотворення в обласних центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації Західного регіону України професорсько-викладацьким складом Інституту.

Важливою складовою належного кадрового забезпечення модернізації в Україні системи місцевого та регіонального врядування є науковий супровід навчального процесу. За цього навчальний процес із підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування необхідно максимально повно інтегрувати в діяльність Інституту, спрямовану на теоретичне та прикладне вирішення завдань щодо реалізації стратегії модернізації системи державного управління та місцевого самоврядування, підготовки науково-обґрунтованих програм та рекомендацій щодо кадрового забезпечення регіональних органів державного управління та місцевого самоврядування. Крім того, наукова та освітня діяльність Інституту своєю чергою, має бути максимально інтегрованою в діяльність системи місцевого та регіонального врядування. У цьому напрямі нагальними завданнями, зокрема, є:

– підвищення ефективності наукових досліджень із проблем модернізації системи місцевого та регіонального врядування, його кадрового забезпечення, зокрема шляхом налагодження чіткої системи планування, експертизи, контролю за якістю та впровадження результатів таких досліджень;

– зосередження уваги на прикладних аспектах реформування інституційних основ та визначення ціннісних орієнтирів державної політики і врядування;

– провадження всебічних досліджень демократичного врядування в посткризовий період;

– запровадження практики презентацій результатів науково-дослідної роботи представникам державного управління, місцевого самоврядування, бізнесу та громадських організацій;

– ширше використання можливостей Інституту для проведення консультацій, тематичних круглих столів, семінарів за участю представників органів місцевого та регіонального врядування, інститутів громадського суспільства;

– розширення практики здійснення за зверненнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування експертної оцінки проектів рішень стосовно можливого впливу на суспільно-політичну ситуацію в державі та відповідних регіонах;

– ширше залучення науковців Інституту до складу робочих груп, громадських колегій, науково-експертних рад тощо з метою напрацювання пропозицій щодо вдосконалення системи місцевого та регіонального врядування, його кадрового забезпечення;

– створення банку даних консультаційних та експертних послуг, які можуть надаватись кафедрами та підрозділами Інституту та налагодження ефективної комунікації Інституту з потенційними споживачами послуг;

– сприяння подальшому розвитку та вдосконаленню практики проведення методологічних семінарів із питань демократичного врядування;

– залучення науковців Інституту до розробки профілів компетенції для категорій посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та програм іспитів (тестів) для кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців;

– узгодження тем дисертаційних досліджень та науково-дослідних робіт із пріоритетами та стратегіями місцевого та регіонального розвитку;

– використання у викладанні навчальних дисциплін монографічних та дисертаційних робіт, наукових статей та інших наукових продуктів, виконаних у Інституті, НАДУ та її регіональних інститутах.

Освоєння європейського досвіду місцевого та регіонального врядування є невід’ємною частиною підготовки фахівців, спроможних здійснювати управління на рівні європейських стандартів. Для цього необхідно:

– поглибити вивчення та адаптація зарубіжного досвіду аудиту результативності та ефективності демократичного врядування на регіональному та місцевому рівнях;

– розширити співпрацю з закордонними інституціями з метою вивчення зарубіжного досвіду реформування врядування та публічного адміністрування;

– провести дослідження успішних європейських управлінських практик та на їх основі розробити сучасні дидактичні інструменти, зокрема для програм підготовки магістрів з місцевого самоврядування;

– розширити можливостей для проходження стажувань слухачів Інституту в органах державного управління, місцевого самоврядування країн ЄС;

– розробити та впровадити міжнародні проекти щодо нових академічних програм, нових інтенсивних тренінгових програм тощо.

Висновки

Підсумовуючи викладене зазначимо, що для належного кадрового забезпечення модернізації в Україні системи місцевого та регіонального врядування необхідно забезпечити у фаховій підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації управлінців формування відповідного рівня знань та компетенцій. Якість підготовки (перепідготовки, підвищення кваліфікації) фахівців, зокрема за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра за спеціальністю “Місьцеве самоврядування”, їх спроможність розробляти, аналізувати і реалізовувати державну політику, творчо, ефективно й результативно виконувати управлінські функції, сприяти інноваційним процесам в суспільстві з метою утвердження соціальної справедливості, демократії, забезпечення прав і свобод людини, сталого розвитку на основі світових та європейських стандартів досягається шляхом представленого комплексу заходів: з модернізації змісту, форм і методів навчання з урахуванням специфіки місцевого та регіонального врядування; з орієнтації освітнього процесу на надання спеціальних знань, формування вмінь (компетенцій), необхідних для виконання управлінської роботи в органах місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування, в комунальних службах та на підприємствах і в громадських організаціях.

Література

1. Модернізація України – наш стратегічний вибір [Текст] : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : [б. в.], 2011. — С. 20.

2. Теоретико-методологічне обґрунтування та практичне запровадження системи підготовки фахівців в освітній і науковій галузях “Державне управління” (аналітичний опис циклу робіт) [Текст] / кол. авт. Ю. В. Ковбасюк, В. А. Гошовська, В. С. Загорський [та ін.]. — К. ; Львів : НАДУ ; ЛРІДУ НАДУ, 2013. — С. 44.

3. Концепція реформування Національної академії державного управління при Президентові України [Електронний ресурс] : затверджена Указом Президента України № 1110/2011 від 09.12.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1110/2011>.

4. Там само.

5. Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [Електронний ресурс] : схвалено Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.

6. Концепція реформування Національної академії державного управління при Президентові України...

V. Zahorskyi

STAFFING PROCESS OF MODERNIZATION OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNANCE SYSTEM IN UKRAINE ON THE BASIS OF EUROPEAN MODELS ADAPTATION

Theoretical and practical aspects of staffing process modernization of local and regional governance in Ukraine are considered. The set of measures concerning: modernization of the content, forms and methods of training, orientation of the educational process to provide specialized knowledge, formation of competencies required to perform administrative work in local executive authorities, local self-government bodies and other services and organizations, are substantiated.

Key words: content, forms and methods of training, staffing, competence, modernization, training, retraining and upgrading, system of local and regional governance, democratic governance.