

С. О. Рибкіна

доктор філософії галузі знань Публічне управління та адміністрування,
доцент кафедри публічного управління та права
Дніпровської академії неперервної освіти

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ ПУБЛІЧНИХ УПРАВЛІНЦІВ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються інноваційні механізми державного регулювання сфери професійної освіти публічних управлінців, до яких відносяться практично всі засоби впливу на досліджувану сферу з боку органів публічного управління. Найбільше значення як об'єкт управління має та складова, яка відноситься до змін у змісті навчання публічних управлінців, які визначаються його цільовою спрямованістю на задоволення практичних потреб органів державної влади та місцевого самоврядування, враховуючи їх функції та напрями розвитку. Акцентування значущості освітньої складової як об'єкта державного регулювання має сприйматися у контексті професійної специфіки управлінської освіти. У зв'язку з цим слід брати до уваги, що професійна підготовка фахівців здійснюється на інтегративній основі, що поєднує базові принципи публічного управління та освітньо-наукові принципи навчання. Підготовки фахівців різної спрямованості в умовах різноманіття змісту, форм, методів навчання та способів його організації необхідні оптимізація та індивідуалізація навчального процесу з урахування особистісної мотивації, проте без втрати цілісності управлінської професійної освіти. Реалізувати такий інтегрований підхід щодо узгодження змісту професійної управлінської освіти з потребами органів державної влади та місцевого самоврядування можна тільки у випадку інституційного регулювання з боку держави. Практичним механізмом є виокремлення сфери професійної освіти публічних управлінців як інституційного об'єкта державного регулювання. Найбільш оптимально здійснити таке виокремлення можна через спеціалізовану концептуалізацію та унормування засад функціонування та розвитку системи професійної освіти публічних управлінців. Разом з тим має бути і обґрунтоване формування нової моделі підготовки публічних управлінців в Україні. Цілком очевидно, що вплив усіх вказаних чинників на процес трансформації змісту професійної управлінської освіти має бути цілісним та інтегрованим, що можливо лише в умовах координації діяльності усіх суб'єктів системи професійної управлінської освіти.

Ключові слова: публічне управління, кадри, професійна освіта, регулювання, інституціоналізація.

Постановка проблеми. Доцільно розглядати державне регулювання професійної управлінської освіти в якості механізму забезпечення професіоналізму кадрів органів державної влади та місцевого самоврядування, і на цій основі – якість публічного управління в Україні загалом. Цей статус регулюючої щодо професійної освіти державної діяльності визначається і в нормативних документах, де «професійне навчання як невід'ємний елемент базової моделі професіоналізації державної служби визнано на державному рівні обов'язковою складовою професійної діяльності державних службовців» [8, с. 128].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Механізми державного регулювання про-

цесу підготовки кадрів для сфери публічного управління досліджуються у роботах таких вітчизняних фахівців як О. Ігнатова, Ю. Ковбасюк, В. Куйбіда, А. Міхненко, С. Селіванов, К. Сидорова, І. Шпекторенко та інші. При цьому сфера професійної публічно-управлінської освіти визначається як відносно самостійний чи навіть інституційний об'єкт державного регулювання, і відповідно досліджуються особливості управління ним через специфічні механізми та інструментарій управлінського впливу. Однак при цьому на периферії наукових досліджень залишається проблематика інноваційних механізмів такого регулювання як інструмент його оптимізації.

Мета дослідження. Визначення особливостей інноваційних механізмів регулювання системи професійної освіти публічних управлінців в Україні.

Виклад основного матеріалу. У тій чи іншій мірі до механізмів державного регулювання сферою професійної освіти публічних управлінців слід віднести практично всі засоби впливу [4, с. 127]. А відтак механізмами реалізації моделі державного регулювання системи професійної освіти публічних управлінців слід вважати:

- формування адекватної нормативно-правової основи для упровадження меритократичних засад у систему професійної освіти публічних управлінців.

- перегляд принципів формування державного замовлення на підготовку та перепідготовку працівників органів державної влади та місцевого самоврядування на основі засад розвитку людського капіталу та задоволення практичних потреб системи управління;

- модернізація системи професійної освіти публічних управлінців у межах реформування вітчизняної вищої освіти, зокрема, що стосується якості освіти; матеріальної кадрової, навчально-методичної бази вищих навчальних закладів; механізмів управління процесом підготовки тощо;

- системне упровадження клієнталістської моделі розвитку професійної освіти публічних управлінців, насамперед у контексті відповідності змісту та напрямів їх підготовки актуальним та перспективними потребам органів державної влади та місцевого самоврядування;

- трансформація змісту та форм професійної освіти публічних управлінців на основі змін у системі ціле покладання, пов'язаних з переорієнтацією на потреби споживачів освітніх послуг та інтеграцією до європейського політико-адміністративного та освітнього простору;

- удосконалення механізмів формування мережі вищих навчальних закладів, які забезпечують професійну підготовку публічних управлінців у галузі знань «Публічне управління та адміністрування» в умовах відсутності координуючих функцій НАДУ;

- упровадження в якості основного регулюючого принципу діяльності системи професійної управлінської освіти ринкової конкуренції та курсного відбору для надання освітніх послуг у сфері підготовки публічних управлінців;

- розробка та імплементація єдиної для всіх вищих навчальних закладів системи підготовки

магістрів у галузі «Публічне управління та адміністрування» як основи державного регулювання змісту та спрямованості професійної управлінської освіти.

Безумовно, всі названі та інші механізми діють у тісній єдності та взаємозалежності, тому і їх розгляд має здійснюватися у межах єдиної системи інструментів удосконалення державного регулювання сфери професійної управлінської освіти з врахуванням їх значущості, наявності проблем та можливості застосування інноваційного інструментарію для їх вирішення. На нашу думку, з-поміж перерахованих вище найбільше значення для системи професійної освіти публічних управлінців має та складова, яка відноситься до змін у змісті навчання публічних управлінців, які визначаються його цільовою спрямованістю на задоволення практичних потреб органів державної влади та місцевого самоврядування, враховуючи їх функції та напрями розвитку.

Слід погодитися з О. Ігнатовою, що «це перш за все завдання формування змісту професійного навчання й організація навчального процесу відповідно до потреб економічного та соціального розвитку держави» для публічних управлінців [2]. На сьогодні зміни у змісті професійної управлінської освіти визначаються пріоритетністю освітньо-професійних програм, які стосуються оволодіння управлінськими технологіями публічного управління, зорієнтованими на трансформацію знань та інноваційних ідей у нові управлінські послуги.

Таке розуміння пріоритетності механізмів державного регулювання сфери професійної управлінської освіти визначається тим, що у процесі формування кадрового потенціалу системи публічного управління в якості домінуючого визначається освітньо-науковий підхід. Це означає, що саме останній, зокрема, задає модельні характеристики підготовки публічних управлінців, які передбачають, основні цілі професійної освіти. Як відзначають дослідники, «фахівці, які уособлюють собою сучасну модель управлінських кадрів, мають володіти інноваційними методами та інструментами публічно-управлінської діяльності, іноземними мовами; спроможні ефективно працювати в умовах швидких змін зовнішнього і внутрішнього середовища, політичного пресингу та тотального контролю за діяльністю владних структур з боку ЗМІ, здатні впливати на прийняття державних рішень, реалізовувати організаторські, експертно-

аналітичні функції та здійснювати прогнозування» [3, с. 13].

Однак акцентування значущості саме освітньої складової як об'єкта державного регулювання має сприйматися у контексті професійної специфіки управлінської освіти. У зв'язку з цим слід брати до уваги, що професійна підготовка фахівців здійснюється на інтегративній основі, що поєднує базові принципи публічного управління та освітньо-наукові принципи навчання. Відповідно це вказує на необхідність застосування специфічних засад професійного навчання публічних управлінців, які значною мірою відрізняються від принципів організації системи вищої освіти загалом.

На сьогодні за міжнародними стандартами професійна управлінська освіта цілеспрямовано зорієнтована на забезпечення аналітичної підготовки майбутніх фахівців, формування їх здатностей до здійснення інновацій на робочому місці за всіма напрямками діяльності, серед яких особливо виділяють аналітичний, нормативно-проектний, організаційно-розпорядчий, консультативно-дорадчий та контрольний аспекти. У зв'язку з такою спрямованістю сам освітній процес неминує набувати ознак міждисциплінарності та орієнтації на розвиток соціокультурних цінностей і соціального інтелекту з домінуванням багатofункціональності над вузькою спеціалізацією; культурно-ціннісною зорієнтованістю; інтегрування теорії та практики; якісної цілісності на основі спеціалізуючої диференціації та упровадження індивідуальних траєкторій навчання [5, с. 16]. З практики організації ефективної професійної управлінської освіти можна зробити висновок про особливу значущість саме останнього аспекту у зв'язку з тим, що для підготовки фахівців різної спрямованості в умовах різноманіття змісту, форм, методів навчання та способів його організації необхідні оптимізація та індивідуалізація навчального процесу з урахування особистісної мотивації, проте без втрати цілісності управлінської професійної освіти.

Реалізувати такий підхід щодо узгодження змісту професійної управлінської освіти з потребами органів державної влади та місцевого самоврядування можна тільки у випадку інституційного регулювання з боку держави. Слід погодитися з вітчизняними авторами монографії «Моделі ефективності державного управління» (2010), які вважають, що основою успішного розвитку системи професійної освіти

для сфери публічного управління «як цілісної системи є її державне регулювання на основі розуміння стратегії цілепокладання у контексті потреб українського суспільства та форм інституційного розвитку» [1, с. 3]. Обґрунтований вище системно-модельний підхід до державного регулювання досліджуваної сфери включає у себе і засади інституціоналізму.

Практичним механізмом його застосування є виокремлення сфери професійної освіти публічних управлінців як інституційного об'єкта державного регулювання. Найбільш оптимально здійснити таке виокремлення можна через спеціалізовану концептуалізацію та унормування засад функціонування та розвитку системи професійної освіти публічних управлінців [8, с. 129]. На нашу думку, має бути розроблена Концепція професійної освіти для публічного управління, і на її основі – нова стратегія у цій сфері як продовження завдань Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки. Основними освітніми складовими даних документів, виходячи з моделі державного регулювання сфери професійної управлінської освіти, мають стати:

- упровадження усталених у світовій практиці інноваційних форм і методів навчання, орієнтованих на специфіку публічно-управлінської діяльності;

- переорієнтація освітнього процесу на пріоритетність отримання спеціальних професійних компетенцій, необхідних для діяльності в умовах реформування вітчизняної системи публічного управління;

- конституювання для всіх суб'єктів професійної управлінської освіти єдиної системи оцінювання професійних компетенцій за результатами навчання, в основу якої будуть покладені вимоги до фахівців конкретних професій; а також узгодження такої системи оцінювання з системою оцінювання під час добору кадрів в органи державної влади та місцевого самоврядування;

- перебудова змісту освітньо-професійних програм з використанням настанов особистісного, функціонального, когнітивного, компетентнісного підходів;

- організація професійної управлінської освіти як результату інтеграції навчального процесу у галузі «Публічне управління та адміністрування» з відповідними науковими дослідженнями у царині публічного управління;

- конституювання у якості основних форм навчальної діяльності інтерактивні освітні технології;

– упровадження у практику освітнього процесу у якості обов'язкової складової залучення у межах авторських курсів авторитетних фахівців, як практиків, так і учених та експертів;

– нормативне закріплення структурованої практичної складової професійної управлінської освіти з обов'язковою інституціоналізацією зв'язків вишів та органів державної влади та місцевого самоврядування;

– упровадження сучасних технологій мотивації та оцінювання навчального процесу на всіх рівнях (результуючий, поточний навчальний, викладачів, студентів, вишу) з використанням інноваційних моделей освіти.

Разом з тим у цих документах має бути і обґрунтоване формування нової моделі підготовки публічних управлінців в Україні. Адже ліквідація системи Національної академії державного управління при Президентові України з її регіональними інститутами означає, що у нашій країні замість системи кадрової підготовки зі спеціалізованими державними освітніми закладами (як в Німеччині та Франції) формується система підготовки публічних управлінців на базі університетів та інших неспеціалізованих закладів освіти (як в США). На сьогодні цей фундаментальний процес відбувається стихійно, що у майбутньому може викликати серйозні системні проблеми у сфері професійної управлінської освіти [6].

Щоб попередити цей негативний ефект, необхідно чітко визначити зміст професійної освіти публічних управлінців на основі оновлених та постійно модернізованих державних і галузевих стандартів (професійна складова), а також освітніх стандартів вищих навчальних закладів, що здійснюють професійну підготовку публічних управлінців. Вказаний зміст через стандарти має бути чітко корельований з оновленими на основі вітчизняної та світової практики компетенціями органів державної влади та місцевого самоврядування, узгоджений з наявними та потенційними професійно-кваліфікаційними характеристиками посад у вказаних органах, пов'язаний з задоволенням їх потреб та вимог (науково обґрунтованих та артикульованих у відповідних документах). Кінцевим результатом змін мають стати оновлені освітньо-професійні програми закладів, що здійснюють підготовку та перепідготовку у сфері публічного управління.

Цілком очевидно, що вплив усіх вказаних чинників на процес трансформації змісту професійної управлінської освіти має бути цілісним

та інтегрованим, що можливо лише в умовах координації діяльності усіх суб'єктів системи професійної управлінської освіти. Проте використання цього механізму оновлення даної системи ускладнюється різним організаційно-правовим статусом цих суб'єктів, частина яких належить МОН України, частина – тим чи іншим центральним органам виконавчої влади, частина – органам місцевої влади. У результаті процес прийняття управлінських рішень, стратегія розвитку, повноваження та функції вказаних суб'єктів характеризуються відсутністю скоординованості та різновекторністю, що не сприяє ефективному розвитку і обмежує потенціал ефективної модернізації системи професійної управлінської освіти. На нашу думку, необхідні координуюче-методичні центри на центральному та регіональному рівнях на основі співпраці вишів та органів державної влади і місцевого самоврядування. Змістовно-інтегруючим чинником має стати також розробка та запровадження систем управління якістю серед усіх суб'єктів системи професійної управлінської освіти.

Вирішення означеної вище проблеми міжсуб'єктної інтеграції у системі професійної управлінської освіти бачиться на шляху впровадження інституційної координації діяльності усіма суб'єктами, насамперед органів державної влади та місцевого самоврядування, з одного боку, та вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації фахівців у царині публічного управління. Основними напрямками здійснення цього процесу слід вважати:

– створення механізму постійного стажування фахівців вищих навчальних закладів в органах державної влади і місцевого самоврядування та участі фахівців вказаних органів у викладанні спеціалізованих професійних дисциплін у даних закладах;

– залучення практичних управлінців з органів державної влади та місцевого самоврядування для підготовки підручників та посібників;

– постійний процес аналізу та дослідження практичної проблематики з публічного управління й діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з боку фахівців вищих навчальних закладів;

– організація системної спеціальної підготовки у царині практичної управлінської діяльності для фахівців вищих навчальних закладів.

Ефективній взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з вищими навчаль-

ними закладами має сприяти удосконалення організаційної структури системи професійної освіти публічних управлінців. Увага має бути зосереджена насамперед на наступних напрямках:

– унормування чіткого розподілу функцій та повноважень між усіма суб'єктами досліджуваної системи та координації міжсуб'єктної взаємодії у вирішальних напрямках організації професійної освіти публічних управлінців, насамперед вивчення та моніторингу потреб споживачів освітніх послуг за даним напрямом; визначення цілей, форм, пріоритетів освітнього процесу; розробки та упровадження стандартизованих моделей оцінки його результатів;

– визначення та закріплення у вигляді унормованих стандартів напрямів, обсягів та змісту підготовки і перепідготовки фахівців у сфері публічного управління на основі чіткої кореляції з наявними та прогнозованими потребами на національному, регіональному та місцевому рівнях;

– упровадження сучасної системи моніторингу ефективності у цілому професійної освіти публічних управлінців та її окремих складових у контексті її впливу на розвиток професіоналізму працівників органів державної влади та місцевого самоврядування.

Безумовно, вказані напрями організаційних та процесуально-діяльнісних змін у якості своєї основи мають інноваційний процес цілепокладання, який слід також віднести до найважливіших механізмів реалізації сучасної моделі державного регулювання системи професійної управлінської освіти. Цілі інноваційних змін визначаються загальною метою розвитку даної системи, яка полягає у кадровому забезпеченні процесу модернізації вітчизняної системи публічного управління. На нашу думку до таких цілей слід віднести:

– упровадження адаптаційних механізмів професійно-кваліфікаційних навичок публічних управлінців до змін у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування через випереджувальний розвиток професійної управлінської освіти;

– підвищення ефективності освітнього процесу з підготовки публічних управлінців у контексті завдань практичного впливу на функціональність системи публічного управління;

– забезпечення через професійну освіту розвитку горизонтальної мобільності персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування на основі розширення професійно-кваліфікаційних навичок;

– установлення кореляції між професійною управлінською освітою та перспективами кар'єрного зростання публічних управлінців;

– упровадження через формування професійних компетенцій та цінностей публічних управлінців ефективної клієнталістської системи публічного управління;

– формування в освітньому процесі цінностей та стимулів щодо ефективної соціоцентричної діяльності публічних управлінців.

Доцільно також говорити про ті цілі модернізації розвитку систем професійної управлінської освіти, які пов'язані із загальними тенденціями освітнього розвитку у нашій країні [7, с. 19]. Тут, на нашу думку, слід відмітити наступне:

1. Система професійної управлінської освіти має бути спрямована на розкриття здатностей та творчого потенціалу майбутніх публічних управлінців у контексті багатогранності напрямів особистісного розвитку та великого різноманіття особистісних інтересів.

2. Механізм управління освітнім процесом має забезпечити формування у майбутніх публічних управлінців соціоцентричних цінностей, свідомого бачення себе у даній професії, мотивації до саморозвитку та ефективної комунікації з іншими.

3. Умови та технологія освітнього процесу мають ґрунтуватися на необхідності формування не лише професійних компетенцій, а й ділових якостей, необхідних для виконання майбутніми публічними управлінцями своїх практичних функцій в органах державної влади та місцевого самоврядування (варіативності мислення, ініціативності, розпорядливості, прагнення до успіху, цілеспрямованості, готовності до обґрунтованого ризику, ділового прагматизму тощо).

4. Сам освітній процес має носити випереджувальний характер і бути націленим на формування у майбутніх професійних управлінців навичок до самостійності роботи та самовдосконалення, вміння та мотивації до інновацій та експериментування, здатності до проєктивного управління та стратегічного планування, оскільки тільки таким чином можна забезпечити успішність їхньої діяльності в умовах невизначеності, стрімких змін та складності об'єкта управління.

5. Форми та методи професійної освіти, як і її зміст, мають, з одного боку, повністю бути підпорядковані цілям модернізації сфери публічного управління, а з іншого – зорієнтовані на індивідуальні особливості здобувачів освіти та конкретні потреби органів державної влади та місцевого самоврядування.

Кінцевим об'єктом модернізаційних змін у сфері професійної освіти публічних управлінців слід вважати оновлення освітніх стандартів, на яких і гуртується увесь процес підготовки та перепідготовки фахівців. У зв'язку з цим потрібно зупинитися на основній складовій професійної підготовки публічних управлінців, яка на сьогоднішній день представлена магістратурою. Можна вважати, що саме освітньо-професійні програми, за якими здійснюється підготовка магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» та освітньо-кваліфікаційні характеристики результатів цього навчального процесу визначають переорієнтацію усієї системи професійної управлінської освіти на практичні потреби українського суспільства та його управлінської підсистеми. Проблемна ситуація має бути вирішена за рахунок оновлення (а за певними напрямками – і просто визначення) відповідних Державних стандартів вищої освіти.

Висновки та пропозиції. Таким чином, найбільше значення для регулювання системи професійної освіти публічних управлінців має та складова, яка відноситься до змін у змісті навчання, які визначаються його цільовою спрямованістю на задоволення практичних потреб органів державної влади та місцевого самоврядування, враховуючи їх функції та напрями розвитку. Реалізувати цей підхід щодо узгодження змісту професійної управлінської освіти з потребами органів публічного управління можна тільки у випадку інституційного регулювання з боку держави. Практичним механізмом його застосування є виокремлення сфери професійної освіти публічних управлінців як інституційного об'єкта державного регулювання. Найбільш оптимально здійснити таке виокремлення можна через спеціалізовану концептуалізацію та унормування засад функціонування та розвитку системи

професійної освіти публічних управлінців. Відповідно є потреба розробки Концепції професійної освіти для публічного управління, і на її основі – нової стратегії у цій сфері

Список використаної літератури:

1. Загорський В. С., Лесечко М. Д., Артим І. І., Рудницька Р. М. Моделі ефективності державного управління : монографія. Л. : ЛПІДУ НАДУ, 2010. 100 с.
2. Ігнатова О. Особливості підготовки кадрів для органів державного управління в сучасних умовах. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patr_2014_2_20 (дата звернення: 17.02.2021).
3. Ковбасюк Ю. В. Підготовка управлінських кадрів як складова державної кадрової політики. *Аналітика і влада*. 2012. № 6. С. 11–16.
4. Куйбіда В. С., Шпекторенко І. В. Професійна мобільність та проблеми професіоналізації персоналу публічного управління : монографія. Київ : НАДУ, 2018. 255 с.
5. Куций А. М., Романенко М. І., Братаніч Б. В. Міждисциплінарне розуміння предметності соціального інтелекту. *Гілея: науковий вісник*. Київ, 2019. Вип. 141(2). С. 14–17.
6. Міхненко А., Гончарук Н., Прокопенко Л. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України. URL: http://kpdnsnadu.rU/_ld/0/21_Shljah_udoskonD.pdf (дата звернення: 10.07.2021).
7. Селіванов С., Обушна Н., Хаджирадєва С. Розвиток кадрового потенціалу державної служби в Україні в умовах реформ: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Каравела, 2019. 291 с.
8. Сидорова К. Г. Особливості співвідношення категорій «професіоналізм», «професіоналізація» та «компетентність» у контексті реалізації процесу професійного навчання державних службовців в Україні. *Економіка та держава*. 2012. № 12. С. 128–130.

Rybkina S. O. Innovative mechanisms for regulating the system of professional education of public managers in Ukraine

The article analyzes the innovative mechanisms of state regulation of professional education of public managers, which include almost all means of influencing the study area by public administration. The most important as an object of management is the component that relates to changes in the content of training of public managers, which are determined by its focus on meeting the practical needs of public authorities and local governments, taking into account their functions and directions of development. Emphasizing the importance of the educational component as an object of state regulation should be perceived in the context of the professional specifics of management education. In this regard, it should be borne in mind that professional training is carried out on an integrative basis, combining the basic principles of public administration and educational and scientific principles of education. training of specialists in various fields in a variety of content, forms, methods of teaching and methods of its organization requires optimization and individualization of the educational process taking into account personal motivation, but without losing the integrity

of management professional education. Such an integrated approach to harmonizing the content of professional management education with the needs of public authorities and local self-government is possible only in the case of institutional regulation by the state. A practical mechanism is to single out the sphere of professional education of public managers as an institutional object of state regulation. The most optimal way to make such a distinction is through specialized conceptualization and standardization of the principles of functioning and development of the system of professional education of public managers. At the same time, the formation of a new model of training public managers in Ukraine should be justified. It is obvious that the impact of all these factors on the process of transformation of the content of vocational management education should be holistic and integrated, which is possible only in terms of coordination of all actors in the system of vocational management education.

Key words: *public administration, personnel, professional education, regulation, institutionalization.*