

Яремчук І. М.,
директор адміністративно-фінансового департаменту
Головного управління державної служби України

МЕТОДИКА ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНИХ ПОКАЗНИКІВ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ФІНАНСУВАННЯ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ У ГАЛУЗІ ЗНАНЬ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Розглянуто основні проблемні питання визначення результативних показників бюджетного фінансування підготовки у вищих навчальних закладах України фахівців у галузі знань «Державне управління». Обґрунтовано пропозиції щодо підвищення ефективності відповідних видатків та задоволення потреб державного управління.

Рассмотрены основные проблемные вопросы определения результативных показателей бюджетного финансирования подготовки высшими учебными заведениями Украины специалистов в области знаний «Государственное управление». Обоснованы предложения по повышению эффективности соответствующих расходов и удовлетворению потребностей государственного управления.

The main problems of the determination of effective indicators of budget financing of training experts in the field of “Public Administration” in Ukrainian higher educational institutions have been analyzed. Recommendations on improving the efficiency of the expenditures and meeting the needs of public administration have been suggested and justified.

Постановка проблеми. В Україні програмно-цільовий метод фінансування видатків запроваджується на рівні державного бюджету з 2002 року. Сьогодні згідно зі ст. 20 Бюджетного кодексу України (2010) застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на державному та місцевому рівнях є обов'язковим. Програмно-цільовий метод бюджетного фінансування передбачає перехід від управління на основі розподілу обмежених бюджетних ресурсів до управління процесами надання публічних послуг шляхом забезпечення досягнення виконавцями результативних показників бюджетних програм та цілеспрямованого задоволення на цій основі відповідних потреб суспільства.

Однак результативні показники бюджетних програм встановлюються головними розпорядниками бюджетних коштів без чітко визначених правил і процедур, а тому існує певна загроза суб'єктивного підходу і конфлікту корпоративних інтересів суб'єктів надання відповідних публічних послуг з інтересами держави.

Прийняття нового Бюджетного кодексу у 2010 році дало можливість законодавчо закріпити сучасне бачення розвитку бюджетної системи України. Одним із ключових моментів запровадження середньострокового бюджетного планування є стаття 21 кодексу, якою передбачається: «Міністерство фінансів України за участю Міністерства економіки України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди ...»[1], що, на нашу думку є

важливим фактором для фінансового забезпечення підготовки управлінських кадрів для державного сектору.

Ринок праці в Україні залишається поки ще не розвинутим та недосконалим, а тому вища школа не відчуває суттєвого впливу з його боку. Попит з боку роботодавців на розумову працю, яка вимагає вищої освіти, не став ще тим вирішальним чинником, який би мав реально визначати обсяги, структуру та якість вузівської підготовки фахівців.

Загальна методологія встановлення результативних показників бюджетних програм розроблена недостатньо. Зокрема, проблемні питання обґрунтування розрахунку витрат на підготовку фахівців в галузі знань «Державне управління», визначення обсягів та економічності надання освітніх послуг за бюджетними програмами вищих навчальних закладів та показники оцінки якості цих послуг потребують спеціального розгляду та вирішення, з огляду на потреби слухачів і інтереси держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання теорії та практики фінансового забезпечення вищої освіти в Україні розглядали українські економісти О. Василик, В. Геєць, В. Глушенко, Е. Лібанова, Т. Оболенська, С. Салила, П. Саблук, С. Юрій та інші. Системне дослідження фінансового механізму розвитку вищої школи і науки провела Т. Боголіб, яка зокрема пропонувала змінити затратний механізм виділення коштів із бюджету на вищу освіту на цільовий і розраховувати ціну державного замовлення на підготовку фахівців у вищих навчальних закладах, з огляду на потреби у випускниках за відповідними спеціальностями, а також поставити матеріальне становище органу управління освітою в залежність від працевлаштування випускників [5, с. 25].

В. Шилова, досліджуючи державне регулювання освітніх послуг вищої школи, звернула особливу увагу на існуючий в Україні розрив між сферою вищої освіти і ринком праці, хаотичне визначення спеціальностей без належного врахування попиту на ринку праці, слабку конкурентоспроможність більшості випускників, практику «умовного» їх працевлаштування з використанням недостовірних довідок, а також на необхідність запровадження стратегічного управління та планування розвитку вищої освіти і єдиних технологій та процедур оцінки якості освіти [6, с. 18-20]. Можна лише констатувати, що обґрунтоване визначення потреби у випускниках вищих навчальних закладів на ринку праці має бути вихідним моментом у забезпеченні ефективного використання коштів на їх підготовку.

Слід погодитися з думкою про те, що професійна структура зайнятості є первинною стосовно професійної підготовки, а тому у відповідності з нею, а також перспективами розвитку ринку праці і попитом на трудові послуги мають визначатися обсяги підготовки фахівців за певними освітньо-кваліфікаційними рівнями, спеціальностями та видами спеціалізації. Система вищої школи розвивається переважно в автономному режимі, обмежуючись не попитом на ринку праці, а попитом на освітні

послуги з боку абітурієнтів, бюджетним фінансуванням і матеріальною базою вищих навчальних закладів. Необхідно переходити до інноваційного розвитку, який відрізняється реструктуризацією зайнятості та підвищеним попитом на трудові послуги випускників вищих навчальних закладів на ринку праці. Безумовно, що для цього перш за все потрібні глибокі інституціональні зміни, які будуть створювати достатні умови для сталого розвитку української економіки на основі приватних стимулів, підприємницької ініціативи та інновацій [7, с. 216].

В. Гельман показала неефективність існуючої системи фінансування вищих навчальних закладів порівняно з фінансуванням індивідів та запропонувала підхід до диференційованого розгляду вигоди, яку отримують від освітніх послуг особа, держава, підприємства і суспільство, та відповідних витрат [9, с. 2-5].

У цьому розумінні важливе методологічне значення для визначення результативності фінансування освіти і професійної підготовки має концепція інвестицій в людський капітал. Згідно з нею працівник розглядається як матеріальне втілення вмінь та навичок, набутих під час підготовки, а роботодавець - як «орендар» цих умінь та навичок. Завдяки освіті, професійній підготовці та досвіду роботи створюється запас виробничого капіталу, цінність якого визначається попитом на певні набори вмінь та навичок на ринку праці. Відповідно, можна виділяти та оцінювати вигоди та витрати працівника і роботодавця, пов'язані із інвестиціями в людський капітал [8, с. 316-354].

Установлення результативних показників фінансування підготовки фахівців у галузі знань «Державне управління» потребує врахування особливостей ринку праці у державному (публічному) секторі. Ця специфіка виявляється у відсутності прагнення роботодавців (державних органів і органів місцевого самоврядування) до максимального прибутку та в існуванні загальної тенденції до зростання чисельності персоналу. У державному (публічному) секторі в силу його особливостей ринкові стимули не спрацьовують, а тому застосовується державне регулювання службово-трудова відносин. Використання договірних форм їх регулювання відповідно обмежене. На державне регулювання службово-трудова відносин впливає суспільна думка, яка може обумовлювати відповідні зміни у законодавстві [8, с. 551-553].

Т. Мотренко наголосив, що потрібно конкретизувати спеціальність «державне управління», «управління містом» і т.і., чітко зосередивши їх на потребах державного управління та державної служби. Тобто, ми маємо готувати більш вузьких фахівців, з того ж бюджетного процесу або, наприклад стратегічного планування, програм управління якістю. Щоб людина, крім базових знань та принципів державного управління, мала капітальні знання у конкретній сфері. Ми сьогодні замовляємо спеціалістів на наступний рік. По суті, навіть рік у рік. А ми маємо розписати принаймі на п'ять років. Мені здається, що головне, чого нам зараз не вистачає у

навчанні, - перспективне середньострокове планування державного замовлення, яке відштовхується від реальних потреб державної служби [15, с.12]

Загальною проблемою для державного управління є перехід від непрозорої моделі фінансування, заснованої на розподілі бюджетних коштів, до прозорої програмно-цільової моделі управління процесом надання публічних послуг, орієнтованим на кінцевий результат [10, с. 51]. В Україні ведуться відповідні дослідження і розробки щодо запровадження фінансування, орієнтованого на кінцеві результативні показники. Так для розпорядників коштів місцевих бюджетів розроблено відповідний посібник щодо запровадження програмно-цільового методу реалізації галузевих стратегій [11].

Поряд з цим поза увагою дослідників залишаються поки питання запровадження програмно-цільового фінансування підготовки фахівців у галузі знань «Державне управління», орієнтованого на кінцевий результат.

Мета статті – визначити основні проблемні питання застосування програмно-цільового методу фінансування підготовки фахівців у вищих навчальних закладах України за напрямом «Державне управління» і обґрунтувати пропозиції щодо встановлення результативних показників цього фінансування.

Основна частина. Примусові механізми ринкового обміну не стали визначальними для розвитку вищої освіти. Вищі навчальні заклади в Україні функціонують переважно в умовах лише ресурсних обмежень, пов'язаних із обсягами бюджетного фінансування та існуючим попитом з боку фізичних осіб на здобуття вищої освіти безоплатно на конкурсній основі (тобто за бюджетні кошти), а в разі непроходження конкурсного відбору - на платній (контрактній) основі.

Слабкий попит з боку вітчизняного ринку праці на послуги вищої школи можна пояснити тим, що державою поки не створені належні умови для добросовісної конкуренції, захисту прав приватної власності, ефективного ведення економічної діяльності суб'єктами усіх форм власності. Корупція і непотизм, зловживання державними і суспільними ресурсами, відсутність впливового державного і громадського контролю за діями влади перешкоджають глибоким структурним змінам в економіці на основі її інноваційного розвитку та відповідно посиленню на ринку праці попиту на розумову працю, яка вимагає вищої освіти. Приватні власники та уповноважені ними органи мало зацікавлені у технологічних та організаційних змінах і, відповідно, у розвитку та самовдосконаленні персоналу і, зокрема, у підготовці та залученні до роботи випускників вищих навчальних закладів.

Найбільш слабою ланкою у прогнозуванні та плануванні розвитку вищої освіти залишається визначення на перспективу додаткової потреби у фахівцях певних освітньо-кваліфікаційних рівнів та спеціальностей для приватного і публічного секторів і різних галузей економіки. Як наслідок,

державне замовлення на підготовку фахівців за рахунок бюджетних коштів формується на основі недостатньо обґрунтованих розрахунків і суб'єктивних рішень. Тому система вищої школи, перебуваючи у відриві від професійної структури зайнятості та потреб ринку праці, функціонує значною мірою в автономному режимі, задовольняючи передусім власні інтереси у виживанні за рахунок бюджетних коштів та коштів приватних осіб.

Ринок праці у публічному секторі економіки суттєво відрізняється від ринку праці в приватному секторі, що обумовлює відповідні відмінності підготовки фахівців в галузі знань «Державне управління» від підготовки за більшістю інших напрямків підготовки фахівців у вищих навчальних закладах.

У приватному секторі механізми ринкового обміну примушують агентів ринку до певної поведінки. Ефективність цієї поведінки залежить від досконалості законів, що захищають права власності та контрактні зобов'язання учасників ринкового обміну, а також від забезпечення державою законності в економічній сфері та довіри учасників ринкового обміну до сили закону. Відповідно, якщо створюються умови для добросовісної конкуренції та ефективного ведення економічної діяльності на інноваційній основі, то зростає попит на розумову працю і на послуги вищої школи.

У публічному секторі, до якого зокрема відносяться органи державної влади і органи місцевого самоврядування, досконалість та дотримання встановлених законодавством правил та процедур виявляється вирішальним фактором забезпечення відповідності між обсягами та структурою вузівської підготовки фахівців і об'єктивними потребами цих органів. Підготовка фахівців в галузі знань «Державне управління» за бюджетні кошти ведеться для потреб органів державної влади і органів місцевого самоврядування із числа державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які зараховані до кадрового резерву і навчаються за денною формою або продовжують працювати в цих органах і навчаються заочно. Тому проблема працевлаштування випускників не стоїть так гостро, як стосовно інших напрямів підготовки.

У державному управлінні першочергового значення набувають такі чинники розвитку людського потенціалу, як державна стратегія професіоналізації державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, досконалість правил та процедур прогнозування об'єктивних потреб галузі у підготовлених фахівцях, планування і обов'язкове заміщення підготовленими фахівцями в плановому порядку відповідних посад в органах публічної влади.

Державна служба – це передусім професійна діяльність громадян України щодо виконання функцій держави [12]. Служба в органах місцевого самоврядування - це також професійна діяльність громадян України, яка від державної служби відрізняється своєю спрямованістю на

реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування і виконання окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [13].

Кінцевим результатом підготовки фахівців в галузі «Державне управління» є задоволення об'єктивно існуючих потреб держави і суспільства у професіоналізації державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Можна вважати, що професіоналізація є однією із основних стратегічних цілей управління державною службою. Відповідно місією системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є забезпечення професіоналізації державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, тобто досягнення такого стану, коли на всіх посадах в органах публічної влади будуть працювати фахівці, які відрізняються потрібними глибокими знаннями, розвинутими вміннями та навичками.

Стратегічне управління професіоналізацією державної служби і служби в органах місцевого самоврядування має починатися із прогнозування потреби у кадрах.

Відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про державну службу» функція прогнозування та планування потреби у кадрах в державних органах покладена на орган управління державною службою [12]. Нормативно-методична основа для прогнозування і планування чисельності та професійно-кваліфікаційної структури кадрів державних органів не створена. Тому чисельність та структура кадрів у галузі державного управління визначаються державними органами та органами місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції під час формування державного і місцевих бюджетів, а також у ході реалізації заходів, які здійснюються на виконання указів Президента України та відповідних урядових рішень. Причому, зазвичай обмежується загальна чисельність кадрів та фонд оплати праці персоналу, тобто в цьому відношенні управління здійснюється через розподіл обмежених бюджетних коштів, а не через кінцеві результативні показники управління персоналом цих органів.

Формально процес професіоналізації державної служби і служби в органах місцевого самоврядування полягає у заміщенні посад державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування відповідними фахівцями, які відповідають установленим кваліфікаційним вимогам.

Згідно із Довідником професійно-кваліфікаційних характеристик державні службовці відповідають установленим кваліфікаційним вимогам у разі, якщо:

а) мають вищу освіту відповідного професійного спрямування і відповідний освітньо-кваліфікаційний рівень;

б) підготовлені за потрібними освітньо-кваліфікаційним рівнем, спеціальністю та спеціалізацією в галузі знань «Державне управління» [14].

Якщо професійне спрямування вищої освіти державного службовця не відповідає змісту його праці або державний службовець не отримав необхідної підготовки за певним освітньо-кваліфікаційним рівнем, спеціальністю і спеціалізацією в галузі знань «Державне управління», то він має вважатися таким, що не відповідає кваліфікаційним вимогам за посадою, яку обіймає.

Відповідно індекс професіоналізації державної служби і служби в орган місцевого самоврядування (І проф) можна розрахувати за наступною формулою:

$$I \text{ проф} = PS/P, \quad (1)$$

де PS – чисельність державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, які не відповідають встановленим кваліфікаційним вимогам за посадами, які вони обіймають (на певну дату);

P – загальна чисельність посад державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування (на ту ж саму дату).

Незважаючи на явну простоту індексу професіоналізації, виникають проблеми із його розрахунком та використанням в якості результативного показника задоволення системою вищої освіти потреб галузі державного управління в цілому, а також задоволення зокрема потреб державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, відповідних регіональних потреб і потреб окремих державних органів і органів місцевого самоврядування.

Річ у тому, що Довідник професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців носить рекомендаційний характер. Визначені в ньому кваліфікаційні вимоги за типовими посадами державних службовців не є обов'язковими. Конкретне професійне спрямування вищої освіти за посадами внаслідок того, що вони є типовими, не визначене, також як не визначені за посадами і конкретні спеціальності та види спеціалізації в галузі знань «Державне управління» [14]. Керівники органів публічної влади при затвердженні посадових інструкцій та визначенні умов проведення конкурсу на вакантні посади фактично самостійно визначають конкретні кваліфікаційні вимоги за відповідними посадами. Зазвичай, єдиним обов'язковим обмеженням при цьому виступає вимога до наявності у кандидата на посаду вищої освіти за певним освітньо-кваліфікаційним рівнем. Тому Довідник професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців не можна повною мірою використати для визначення чисельності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, які не відповідають встановленим кваліфікаційним вимогам за посадами, що вони обіймають.

Запровадження стратегічного управління підготовкою фахівців в галузі «Державного управління» потребує проведення розробок щодо аналізу професійної діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, оцінки виконуваних ними робіт та встановлення на цій основі конкретних кваліфікаційних вимог, обов'язкових за відповідними посадами. Публічно-правовий характер діяльності в галузі державного управління вимагає встановлення цих кваліфікаційних вимог урядовим рішенням.

Це дозволить сформулювати переліки посад державних органів і органів, які заміщуються магістрами і бакалаврами з вищою освітою відповідного професійного спрямування і професійною підготовкою за спеціальностями і видами спеціалізації в галузі знань «Державне управління». Тоді при проведенні кадровими службами державних органів і органів місцевого самоврядування щорічного аналізу роботи з кадрами з'явиться можливість за єдиними для галузі державного управління кваліфікаційними вимогами визначати чисельність державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, які відповідають або не відповідають встановленим кваліфікаційним вимогам за посадами, що вони обіймають.

Відповідно, можна буде щорічно визначати прогнозовану потребу у перепідготовці та підготовці персоналу на рівні цих органів, регіону та в цілому по країні за формулою:

$$PP = P - PS, \quad (2)$$

де PP – прогнозована потреба у перепідготовці та підготовці державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування (на певну дату), випускників.

З урахуванням того, що на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування приймаються громадяни з вищою освітою, професійне спрямування якої не завжди відповідає змісту праці, прогнозована потреба у перепідготовці та підготовці державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування (PP) може включати три складові:

$$PP = PPhp + PPmpa + PPbpa, \quad (3)$$

де $PPhp$ – прогнозована потреба у перепідготовці державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування (на певну дату), випускників;

$PPmpa$ - прогнозована потреба у підготовці державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування за магістерськими програмами в галузі знань «Державне управління» (на певну дату), випускників;

$PPbpa$ - прогнозована потреба у підготовці державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування за бакалаврськими програмами в галузі знань «Державне управління» (на певну дату), випускників.

Прогнозована потреба у підготовці фахівців в галузі знань «Державне управління», наприклад, за магістерськими програмами (PPmpa) конкретизується на рівні окремих спеціальностей.

$$PPmpa = PPmpa1 + PPmpa2 + \dots + PPmpaX, \quad (4)$$

де PPmpa1 – потреба у підготовці державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування за магістерськими програмами в галузі знань «Державне управління» за спеціальністю, яка є першою у переліку спеціальностей цієї галузі, випускників;

PPmpa2 – те само, є другою у переліку спеціальностей цієї галузі;

PPmpaX – те само, є заключною у переліку спеціальностей цієї галузі.

Далі в рамках кожної із спеціальностей прогнозована потреба за магістерськими програмами в галузі знань «Державне управління» PPmpa деталізується за окремими видами спеціалізації. Так за першою із переліку спеціальностей магістрів в галузі знань «Державне управління» потреба у підготовці за усіма відповідними видами спеціалізації може бути представлена за допомогою формули (5).

$$PPmpa1 = PPmpa11 + PPmpa12 + \dots + PPmpa1Y, \quad (5)$$

де PPmpa1 – потреба у підготовці магістрів за усіма видами спеціалізації за першою спеціальністю із повного їх переліку в діапазоні від першої (1) до заключної (X) спеціальності, випускників;

PPmpa11 – потреба у підготовці магістрів за спеціалізацією першою у переліку видів спеціалізації відповідної спеціальності, випускників;

PPmpa12 – те само, за другою спеціалізацією, випускників;

PPmpa1Y - те само, за заключною спеціалізацією в повному переліку їх видів відповідної спеціальності, випускників.

Аналогічно можна проводити розрахунки потреби у бакалаврській підготовці в галузі «Державного управління», а також перепідготовці державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування.

Принциповими питаннями стратегії управління професіоналізацією державної служби і служби в органах місцевого самоврядування є визначення каналів і строків заміщення посад підготовленими фахівцями, обсягів та джерел фінансування потрібної підготовки та перепідготовки.

На сьогодні переважна частина державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування не проходила підготовки в галузі знань «Державне управління», а у певної частини з них професійна спрямованість вищої освіти не відповідає змісту їх праці. Якщо взяти до уваги, що біля 85-90 % державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування не проходили вузівську підготовку в галузі знань «Державне управління», яка була започаткована в НАДУ при Президентові України на початку 90-тих років минулого сторіччя, а у магістратурах

вищих навчальних закладів з 1996 року, то для повної формальної професіоналізації державної служби і служби в органах місцевого самоврядування потрібно буде ще майже півтора сторіччя.

Стратегічне управління процесом професіоналізації потребує встановлення прийнятних її строків з урахування потреби у заміщенні посад державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування фахівцями, підготовленими в галузі знань «Державне управління», та використання усіх каналів такого заміщення. На нашу думку, враховуючи нагальну необхідність розвитку людського потенціалу державного управління, прийнятний строк професіоналізації державної служби, служби в органах місцевого самоврядування має бути не більше 15-20 років.

Необхідно задіяти усі канали заміщення посад державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування підготовленими фахівцями в галузі знань «Державне управління».

Основним таким каналом поки залишається магістерська підготовка за відповідними спеціальностями цієї галузі (переважно за заочною формою навчання). Не використовується такий канал поповнення державної служби і служби в органах місцевого самоврядування підготовленими фахівцями, як бакалаврська підготовка в галузі знань «Державне управління».

Можна погодитися з тим, що певна частина робіт, виконуваних державними службовцями і посадовими особами місцевого самоврядування, носить переважно технічний характер і не потребує магістерської підготовки. Організація бакалаврської підготовки в галузі знань «Державне управління» в рамках отримання на конкурсній основі студентами-бюджетниками і контрактниками вищої освіти, професійно спрямованої на державну службу, могла б суттєво прискорити професіоналізацію державної служби і служби в органах місцевого самоврядування [16].

Але без розробки конкретних кваліфікаційних вимог за посадами і затвердження в установленому порядку переліку посад, які у плановому порядку заміщаються фахівцями з бакалаврською підготовкою в галузі знань «Державне управління», використання цього каналу залишається проблематичним. Також як і планового заміщення фахівцями з магістерською підготовкою в галузі знань «Державне управління» саме тих посад, які потребують такої підготовки (певна частина випускників-магістрів, отримавши підготовку, продовжує виконувати роботу технічного характеру або звільняється).

З точки зору раціонального використання обмежених бюджетних коштів залишається проблемним питання забезпечення раціонального співвідношення між денною та заочною формами навчання. Добре відомо, що денна форма навчання створює при інших рівних умовах значно більші можливості для слухачів щодо глибокого оволодіння знаннями та набуття

потрібних вмінь, ніж заочна. Але щорічні витрати на заочне навчання приблизно в 10 разів менші, ніж на навчання за денною формою. Підготовка в галузі знань «Державне управління» за денною формою триває 12 місяців, а за заочною – 22 місяці. Певною мірою більш високі можливості для забезпечення якості навчання за денною формою компенсуються при заочній формі більшою тривалістю навчання та у цілому більшим, зазвичай, досвідом роботи слухачів.

За об'єктивними даними денна форма підготовки є також більш привабливою і у зв'язку з меншим, майже вдвічі, строком навчання, що особливо важливо для прискорення процесу професіоналізації державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Тому при визначенні раціонального співвідношення між денною і заочною формою навчання необхідно з урахуванням бюджетних обмежень робити вибір між строками формальної професіоналізації державної служби, служби в органах місцевого самоврядування і забезпеченням найбільш сприятливих умов для забезпечення якості навчання.

На наш погляд, з урахуванням строків навчання та бюджетних обмежень пріоритет необхідно визначати все ж на користь денної форми навчання, яка дозволяє створити кращі умови для підготовки слухачів.

Планове заміщення посад державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до обов'язкових кваліфікаційних вимог до працівників, які обіймають ці посади, могло б стати ефективним стимулом для збільшення загальних обсягів підготовки фахівців у галузі знань «Державне управління» з випереджаючим збільшенням підготовки за денною формою навчання.

На якість підготовки впливає, крім форми навчання, ще багато чинників. Серед них склад професорсько-викладацького персоналу, вмотивованість слухачів, навчально-методичне і матеріально-технічне забезпечення навчального процесу, зв'язок навчання з кращими надбаннями науки і практики державного управління, застосування викладачами активних форм і методів навчання, в тому числі стажування слухачів у рамках міжнародного співробітництва, відповідний досвід вищого навчального закладу, соціальні умови для навчання, проживання, харчування та відпочинку слухачів тощо. Безперечно, що все обумовлює успішність навчання слухачів та задоволеність їх освітніми послугами, які надаються вищим навчальним закладом.

Ці показники мають використовуватися при конкурсному відборі навчальних закладів, але вони не дають об'єктивної характеристики якості підготовки випускників, особливо при вирішенні питань її фінансування.

На наш погляд, однією із об'єктивних характеристик якості підготовки магістрів і бакалаврів у галузі знань «Державне управління» (за умови запровадження планового заміщення посад державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування підготовленими фахівцями) може бути, по-перше, відносний показник закріплення випускників на

державній службі, службі в органах місцевого самоврядування (If), який можна розраховувати за такою формулою:

$$I_f = O_f : O, \quad (6)$$

де O_f – чисельність випускників у працездатному віці (за всі роки підготовки), які проходять державну службу, службу в органах місцевого самоврядування (на певну дату);

O – чисельність випускників у працездатному віці (за всі роки підготовки).

По-друге, наступною об'єктивною характеристикою якості підготовки магістрів і бакалаврів в галузі знань «Державне управління» (за умови запровадження планового заміщення посад державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування підготовленими фахівцями) може бути відносний показник просування випускників по службі (I_p).

$$I_p = O_{pf} : O_f, \quad (7)$$

де O_{pf} – чисельність випускників у працездатному віці (за всі роки підготовки), які проходять державну службу, службу в органах місцевого самоврядування (на певну дату) і просунулись по службі.

Тоді якість підготовки в галузі знань «Державне управління» (Q) можна представити як функцію закріплення випускників на державній службі і службі в органах місцевого самоврядування та просування їх по службі.

$$Q = f(I_f, I_p), \quad (8)$$

З урахуванням зазначеного встановлення щорічного обсягу фінансування державного замовлення на підготовку фахівців у галузі знань «Державне управління» (F) уявляється багатокритеріальною задачею, в якій якість підготовки і прийнятні строки професіоналізації державної служби і служби в органах місцевого самоврядування мають розглядатися як пріоритетні критерії прийняття відповідного оптимального рішення.

$$F = \text{opt } E [(PP(m_{pa} + b_{pa}) : T), Q, L, V_d, V_c, t_d, t_c], \quad (9)$$

де E – оптимальна стратегія прийняття рішення щодо встановлення обсягу фінансування державного замовлення на підготовку фахівців у галузі знань «Державне управління»;

$PP(m_{pa} + b_{pa})$ – прогнозована потреба у підготовці державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування за магістерськими і бакалаврськими програмами підготовки в галузі знань «Державне управління» (на певну дату),

випускників;

T – прийнятний строк професіоналізації державної служби, служби в органах місцевого самоврядування (рекомендується не більше 15-20 років), років;

Q – якість підготовки фахівців у галузі знань «Державне управління»;

L – ліцензований обсяг підготовки фахівців у галузі знань «Державне управління», випускників;

Vd, Vc – вартість навчання одного слухача (відповідно за денною та заочною формами навчання), тис. грн.;

td, tc – строки навчання за денною і заочною формою навчання, місяців.

Вартість навчання одного слухача Vd і Vc (відповідно за денною та заочною формами навчання) є показниками економічності послуг вищої школи. На вартість навчання одного слухача на рівні вищого навчального закладу впливає її зменшення при інших рівних умовах долі в ній постійних витрат, яке спостерігається при збільшенні чисельності слухачів. Тому в процесі відбору на конкурсній основі вищих навчальних закладів слід віддавати перевагу тим із них, які за своїми показниками мають можливість забезпечити якісну підготовку більшого контингенту слухачів, особливо за денною формою навчання, і відносно зменшити обсяги бюджетного фінансування.

Відповідно економічність послуг вищої школи щодо підготовки фахівців в галузі знань «Державне управління» можна визначити як певну функцію (Ehs).

$$Ehs = f (Vd, Vc, Cd, Cc, td, tc), \quad (10)$$

де Cd – контингент слухачів за денною формою навчання, чол.;

Cc – контингент слухачів за заочною формою навчання, чол..

td, tc – строки навчання за денною і заочною формою навчання, місяців.

Для прискорення професіоналізації державної служби і служби в органах місцевого самоврядування важливо використання, поряд з бюджетним фінансуванням, яке є основним, також і небюджетного фінансування. Певна частина випускників вищих навчальних закладів, а також деякі працівники підприємств, установ і організацій, бажаючи реалізувати своє конституційне право на державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, навчаються за спеціальностями в галузі знань «Державне управління» на контрактній основі та після закінчення навчання вступають на конкурсних засадах на державну службу або на службу в органи місцевого самоврядування. Частина державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, які мають вищу освіту, що професійно не спрямована на їх службу, навчаються на контрактній основі. У разі введення у вищих навчальних закладах бакалаврської підготовки в галузі знань «Державне управління» за напрямами підготовки, спрямованими на державну службу, службу в

органах місцевого самоврядування певна частина контрактників також може бути залучена до цієї підготовки. У цілому ж запровадження планового заміщення посад державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування підготовленими фахівцями буде сприяти посиленню використання небюджетних джерел фінансування для професіоналізації державної служби і служби в органах місцевого самоврядування (і як однієї з головних цілей підвищення професійної підготовки державних службовців).

Висновки. Запропонована методика встановлення результативних показників програмно-цільового фінансування підготовки фахівців у галузі знань «Державне управління» передбачає запровадження з урахуванням змісту праці державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування обов'язкових кваліфікаційних вимог за їх посадами, а також введення планомірного заміщення цих посад підготовленими фахівцями.

Встановлення результативних показників програмно-цільового фінансування підготовки фахівців в галузі знань «Державне управління» надасть цілеспрямованість роботі з професіоналізації державної служби, службі в органах місцевого самоврядування та буде сприяти її прискоренню, більшому задоволенню потреб державного управління у розвитку людського потенціалу, ефективному використанню виділених бюджетних коштів і залученню додаткових не бюджетних джерел фінансування на ці цілі.

Використані джерела інформації:

1. Бюджетний кодекс України. - Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Закон України «Про вищу освіту». - Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua>
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 1997 р. N 507 «Перелік напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями». - Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua>
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2006 р. «Про перелік напрямів, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-професійним рівнем бакалавра». Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua>.
5. Боголіб Т. М. Фінансове забезпечення розвитку вищої школи і науки в Україні: автореф. дис. ...докт. екон. наук: спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / Т. М. Боголіб. – К.: Вид-во Наук.-досл. фін. ін-ту при Мін. фінансів України, 2006. - 30 с.
6. Шилова В. І. Державне регулювання освітніх послуг в Україні: автореф. дис. ...канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. І. Шилова. – Запоріжжя: Вид-во «Гуманітарний ун-т «Запорізький гуман. Ін-т держ. та мун. управл.»», 2007. – 25 с.
7. Філіпповський В. М., Кружилін М. С. Організаційний аспект проблеми забезпечення відповідності структури вузівської підготовки потребам ринку праці / В. М. Філіпповський, М. С. Кружилін // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. - № 2(144). Ч. 2. – 2010. – СС. 208-217.
8. Эренберг Р. Дж., Смит Р. С. Современная экономика труда. Теории и государственная политика / Рональд Дж. Эренберг, Роберт С. Смит. – М.: Изд-во МГУ, 1996.- 800 с.

9. Гельман В. М. Фінансове забезпечення вищої освіти в Україні: автореф. дис. ...канд. екон. наук: спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / В. М. Гельман. – Донецьк: Вид-во «Ін-т екон. промисл. НАН України», 2008. – 20 с.
10. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного врядування? / Перер Шрьодер . – К.: Фонд Фрідріха Науманна за свободу. Субрегіональне представництво в Україні та Польщі, 2008. – 76 с.
11. Програмно-цільовий метод: реалізація галузевих стратегій розвитку (практичний посібник для розпорядників коштів міських бюджетів) / Проект “Реформа місцевих бюджетів в Україні”, RTI International. – К.: 2006. – 66 с.
12. Довідник професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. - Спосіб доступу: <http://guds.gov.ua>.
13. Про державну службу: Закон України: прийнятий 16 груд. 1993 року: № 3723-ХІІ. – Зі змінами . – Спосіб доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
14. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 черв. 2001 року: № 2493-ІІІ. - Зі змінами. – Спосіб доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
15. Мотренко Т.В. Про реформування державного управління та державної служби Місцеве самоврядування № 7, липень, 2010. – 80 с.
16. Ахромкін Є., Філіпповський В. Оновлення програми підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» / Євген Ахромкін, Віктор Філіпповський // Вісник державної служби. – 2010. - № 4. – СС. 45-51.
