

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ОСВІТНЬОГО ПРОЦЕСУ

У НАЦІОНАЛЬНІЙ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Окремі аспекти забезпечення якості освітнього процесу у Національній академії державного управління при Президентові України. – К.: Аналітичний центр «CEDOS», 2017. – 40 с.

Автори:	Тетяна Жерьобкіна, Марія Куделя, Ігор Самохін, Олександра Слободян, Андрій Солодько, Єгор Стадний, Анастасія Фітісова
Зовнішні рецензенти:	Віра Нанівська, Валерій Тертичка
Дизайн та верстка:	Марк Сосуля
Коректура:	Роксолана Машкова
Керівник проекту:	Єгор Стадний

Дослідження було проведене в межах «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів України», яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з «Фондом розвитку аналітичних центрів» (ТТФ), та за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

www.irf.ua/en/allevnts/news/think_tank_initiative_ukraine/

Висловлені думки належать авторам та не обов'язково збігаються з позицією Аналітичного центру «CEDOS», Міжнародного фонду «Відродження», «Фонду розвитку аналітичних центрів» (ТТФ) чи посольства Швеції в Україні.

Автори щиро вдячні всім учасникам інтерв'ю та опитування, які знайшли час і відповіли на наші питання. За всі помилки та неточності, якщо вони є у фінальній версії, несуть відповідальність лише автори.

Будь-яке використання матеріалів, які містить дане дослідження, дозволено за умови згадки першоджерела.





СКОРОЧЕННЯ

АПУ – Адміністрація Президента України

Держзамовлення – державне замовлення

Держуправління – державне управління

Держслужбовці – державні службовці

Держстат – Державна служба статистики України

ДУС – Державне управління справами

ЄС – Європейський Союз

КМУ – Кабінет Міністрів України

Мінекономіки – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

Міносвіти – Міністерство освіти і науки України

Нацдержслужба, НАДС – Національне агентство України з питань державної служби

НАДУ – Національна академія державного управління при Президентові України

ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку

ОМС – органи місцевого самоврядування

РІДУ – регіональні інститути НАДУ

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади



ВСТУП

- Методологія дослідження

6



РОЗДІЛ I: ФІНАНСУВАННЯ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- Основні фінансові показники
- Розподіл коштів на підготовку держслужбовців
- Підсумки

7

10

11



РОЗДІЛ II : МОТИВАЦІЯ СЛУХАЧІВ НАДУ

- З якою метою держслужбовці вступають на магістратуру з державного управління? 14
- Чи існує різниця у мотивації між вступниками залежно від року вступу, форми навчання та посад, які вони займають? 15
- Чи потрібні переваги для випускників НАДУ при прийомі на державну службу? 17
- Підсумки 18



РОЗДІЛ III : ОКРЕМІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОСВІТНЬОГО ПРОЦЕСУ В НАДУ

- Правила прийому абітурієнтів 19
- Відбір викладачів 20
- Контроль якості роботи викладачів 22
- Оцінка роботи слухачів та дипломні роботи 24
- Що варто змінити в організації навчання: думка слухачів і випускників 27
- Підсумки 29



РОЗДІЛ IV : ЗМІСТ ПРОГРАМ І ЗДОБУТІ ЗНАННЯ

- Вплив органів влади на зміст навчальних програм 30
- Зміст навчальних програм очима слухачів та випускників 32
- Позапрофесійні та позанавчальні здобутки 35
- Підсумки 38



ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Висновки та рекомендації

39

ВСТУП

Імплементація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачає співпрацю з посилення спроможності державного управління на основі оцінювання SIGMA. У свою чергу в межах SIGMA був розроблений перелік принципів державного управління для країн-сусідів, яким ЄС радить керуватись при реформуванні системи публічного адміністрування.

Однією з шести основних сфер, які виокремлює ЄС, є державна служба та управління людськими ресурсами, а п'ятий з восьми принципів у цій сфері стосується підготовки держслужбовців. Цей принцип передбачає, що періодичне навчання та підвищення кваліфікації повинно бути обов'язком та правом усі державних службовців. На навчальні програми рекомендується виділяти достатню кількість ресурсів та розробляти їх відповідно до чітких потреб певних груп державних службовців. Принципи та критерії оцінки роботи держслужбовців повинні бути зафіксовані у законодавстві, оцінку роботи державних службовців рекомендується проводити згідно цих чітких критеріїв, а кар'єрне просування відбувається на основі заслуг держслужбовців (які вимірюються згідно визначених критеріїв)¹.

Станом на 2015 рік в Україні працювали майже 352 тисячі державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Через втрату контролю над деякими територіями та скорочення штату цей показник суттєво зменшився порівняно з 433 тисячами у 2013 році. Формально рівень освіти українських держслужбовців досить високий: 92% з них мають вищу освіту, що суттєво більше, ніж у попередніх роках – наприклад, у 2005 році таких держслужбовців було тільки 73%. Тим не менш, держава дбає про «освіту впродовж життя» для своїх працівників. У 2015 році 47 222 держслужбовці (19% від загальної кількості) пройшли підвищення кваліфікації², здебільшого у формі тематичних семінарів³. Таке коротке навчання в Україні надають кілька десятків вищих навчальних закладів і закладів післядипломної освіти⁴.

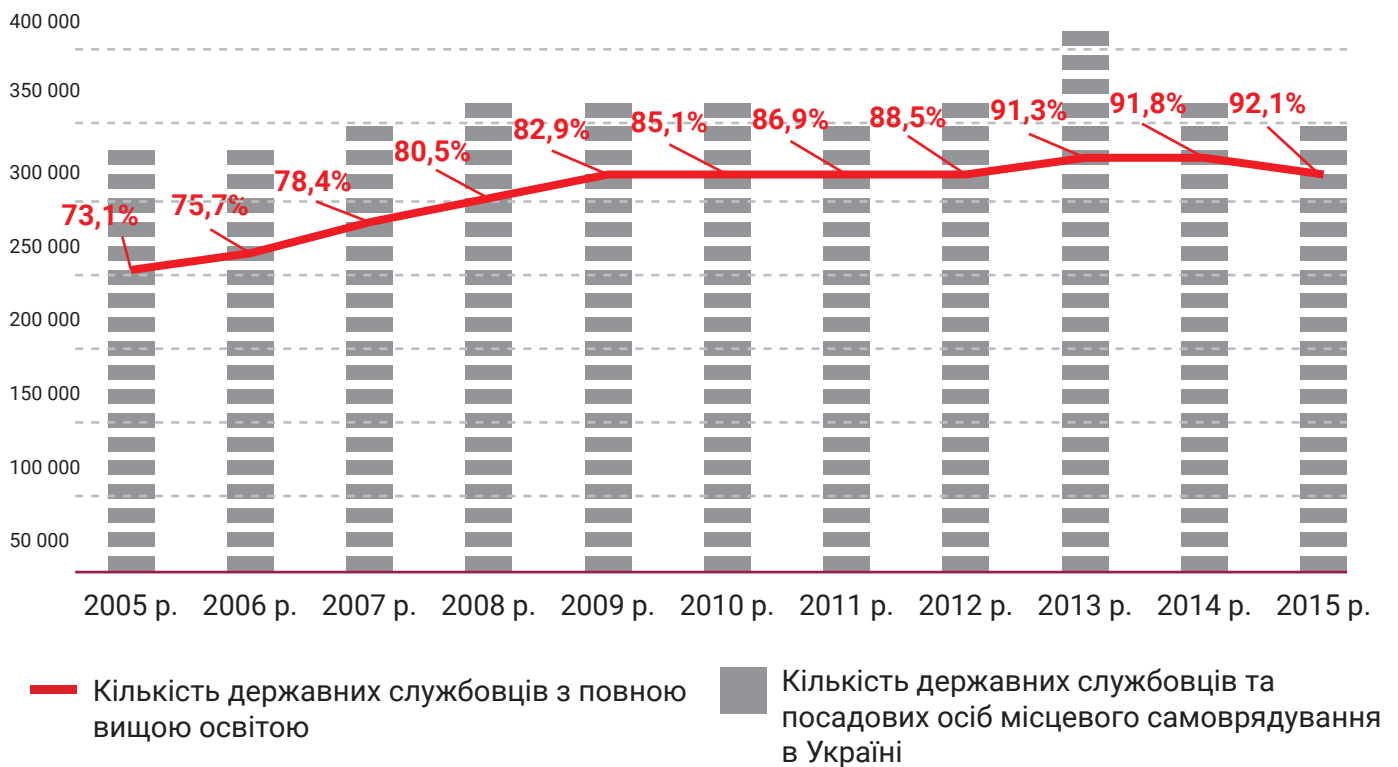
1. SIGMA (2016), "Principles for Public Administration: A framework for ENP countries", OECD Publishing, Paris

2. Кількість державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на 31 грудня 2015 року: Статистичний бюлетень [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2016/bl/05/bl_kdsp015pdf.zip

3. Підвищення кваліфікації не є предметом цього дослідження, проте зауважимо, що за таких темпів державні службовці зможуть проходити підвищення кваліфікації лише кожні 5-6 років, натомість законодавство вимагає це робити кожні 3 роки.

4. Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів у структурі Національної академії державного управління при Президенті України (НАДУ); регіональні інститути НАДУ (РІДУ); обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств; різноманітні відомчі центри (наприклад, при Міністерстві юстиції); окремі вищі навчальні заклади.

КІЛЬКІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВЦІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПОВНОЮ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ



Окрім підвищення кваліфікації, держслужбовці отримують більш тривалу та всеохопну магістерську освіту, котру в Україні пропонує 31 вищий навчальний заклад, серед яких особливе місце займає Національна академія державного управління при Президентові України.

Цей звіт присвячений аналізу окремих явищ, які впливають на забезпечення якості магістерських програм з публічного управління та адміністрування (раніше – державного управління) у Національній академії державного управління при Президентові України. Зокрема йдеться про систему фінансування підготовки слухачів НАДУ, основні види мотивації слухачів, ключові аспекти організації освітнього процесу та зміст навчання в НАДУ. Саме ці явища неабияк впливають на забезпечення якості магістерських програм. Рівень фінансування і способи його розподілу є найбільш впливовими чинниками на системному рівні. Мотивація слухачів і мета, з якою вони здобувають освіту, визначають їхнє ставлення до навчання та рівень вимогливості до якості освіти. Те, як організований освітній процес – прийом слухачів, поточне оцінювання, кінцеве оцінювання, підбір викладачів, оцінювання їхньої роботи – також безпосередньо впливає на якість освіти. Врешті-решт, зміст освітньої програми та рівень її відповідності сучасним потребам державного управління великою мірою впливає на те, як випускники застосовують здобуті знання та навички на державній службі.

Ми сподіваємося, що результати нашого аналізу та рекомендації, зроблені на його основі, допоможуть керівництву НАДУ, АПУ, КМУ та Нацдержслужбі, а також експертному середовищу підвищити ефективність професійного навчання держслужбовців, зокрема якість магістерських програм із публічного адміністрування, і наблизити ці програми до освітніх потреб держслужбовців та посадовців місцевого самоврядування.

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Проведений аналіз базується на інформації, яка була отримана трьома способами: глибокими інтерв'ю з представниками ЦОВВ, викладачами, завідувачами кафедр та слухачами НАДУ, онлайн-опитуванням слухачів та випускників НАДУ, які вступали у 2013–2016 рр., а також шляхом вивчення наявних у відкритому доступі (або ж отриманих на запити) статистичних звітів та нормативних документів, що стосуються освіти державних службовців та посадовців органів місцевого самоврядування.

У лютому-березні 2017 року були проведені глибокі структуровані інтерв'ю з 14 викладачами та представниками адміністрації НАДУ, 10 слухачами магістерських програм, а також із 2 керівниками служб управління персоналом ЦОВВ та одним керівником органу місцевого самоврядування. Інтерв'ю проводилися методом face-to-face або телефоном. Респондентам було гарантовано анонімність, тому у звіті не використано жодної інформації, за якою їх можна було б ідентифікувати.

Для інтерв'ю з різними категоріями були розроблені окремі анкети. Зокрема, питання для викладачів та адміністрації стосувалися мотивації слухачів, засобів контролю роботи викладачів, процедури формування програм навчальних дисциплін. Питання для слухачів стосувалися їхнього досвіду навчання, змісту дисциплін, мотивації, подальшого працевлаштування. Інтерв'ю з представниками кадрових служб стосувалися компетентностей, які є необхідними для державних службовців, процедури направлення працівників на навчання, впливу на зміст програм.

Онлайн-опитування було проведене методом онлайн-анкетування в період від 6.04.2017 до 5.05.2017. В опитуванні взяли участь 258 слухачів та випускників НАДУ (в т. ч. РІДУ), які вступали у 2013–2016 рр. Рекрутинг респондентів відбувався у два способи: за допомогою таргетованої реклами у Facebook та методом снігової кулі. Тематично опитування стосувалося ставлення слухачів та випускників останніх років до організації та змісту навчання в НАДУ, їхньої вмотивованості навчатися та професійних траєкторій після навчання в НАДУ в короткостроковій перспективі.

На першому етапі пошук респондентів відбувався виключно через рекламу в Facebook із таргетуванням за навчальним закладом. Таким чином, запрошення взяти участь в анкетуванні побачили у своїй стрічці всі користувачі Facebook, які вказали НАДУ як свій навчальний заклад у профілі та були онлайн протягом часу таргетування. Під час дії таргетованої реклами було зібрано 79% анкет. Широке охоплення, досягнуте завдяки застосуванню таргетованої реклами, забезпечило умови для рівної ймовірності потрапляння у вибірку і таким чином дозволило максимально знизити ймовірність систематичної похибки.

Другий етап передбачав рекрутинг респондентів методом снігової кулі. Для цього попередньо був сформований список потенційних первинних респондентів. До нього увійшли 17 слухачів та випускників НАДУ 2013–2016 рр., які представляли різні роки вступу, різні спеціальності та різні регіональні інститути. Цим відібраним потенційним респондентам було розіслано особисті запрошення взяти участь в анкетуванні, а також прохання надіслати запрошення своїм одногрупникам чи знайомим, які навчалися в НАДУ. Ще 47 потенційних респондентів, які утворювали дві академічні групи, отримали запрошення взяти участь в опитуванні електронною поштою без прохання поширити анкету серед знайомих. Під час цього етапу було зібрано 21% анкет.

Контроль якості заповнення анкети включав низку методів технічного та логічного контролю: зіставлення відповідей на окремі питання, перевірка на ідентичність анкет, на заповнення за датою і часом, на заповнення відкритих питань, а також на заповнення табличних питань (*straightlining*). Всього було вибракувано 30 анкет.

Під час інтерпретації зібраних даних слід зважати на деякі зсуви значень демографічних показників у вибірковій та генеральній сукупності. Можна сказати, що значення вибіркової сукупності відповідають значенням генеральної сукупності за показником року вступу.

Натомість вони відхиляються за показниками форми навчання (бюджет: приблизно +14%), гендеру (жінки: приблизно + 13,8%⁵), місця навчання (м. Київ: приблизно +18% відносно інших регіональних інститутів). Отже, серед опитаних більше жінок, більше тих, хто навчався за кошти державного замовлення (у тому числі за договорами з Нацдержслужбою) і більше тих, хто навчався в м. Київ.

Окрім глибинних інтерв'ю та опитування слухачів автори провели кабінетне дослідження, вивчаючи аналітичні звіти, статистичні збірки Держстату та НАДУ, а також закони, постанови уряду, накази та положення НАДУ, які регламентують підготовку держслужбовців і посадовців органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ I: ФІНАНСУВАННЯ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Однією з найголовніших передумов забезпечення якості вищої освіти є ефективна система фінансування, за якої навчальний заклад отримує достатньо ресурсів, щоб покрити необхідні витрати, а сам розподіл ресурсів відбувається на конкурентних засадах, так що в результаті розподілу кошти отримує найкращий навчальний заклад, випускники якого є найбільш конкурентоспроможними у відповідних секторах ринку праці. У цьому розділі ми спробуємо визначити, наскільки чинна система фінансування підготовки держслужбовців та посадовців органів місцевого самоврядування відповідає цим характеристикам.

Зазвичай в країнах ОЕСР поєднують два способи фінансування підготовки державних службовців. Частина бюджетних коштів виділяють для інституційного фінансування навчальних закладів, а ще частину коштів виділяють безпосередньо органам влади, які можуть використати їх тільки на навчання, але самостійно можуть обирати, хто саме здійснюватиме таке навчання (приватний чи державний зовнішній надавач освітніх послуг або ж сам орган влади)⁶.

ОСНОВНІ ФІНАНСОВІ ПОКАЗНИКИ

У 2015 році НАДУ та РІДУ випустили 1858 магістрів державного управління (невелике скорочення порівняно з 2049 випускниками роком раніше), із них 1285 – за державним замовленням⁷.

Випускники-бюджетники денної форми НАДУ офіційно підлягають розподілу для працевлаштування. Проте на практиці не всі йдуть працювати на державу. На держслужбу або в органи місцевого самоврядування влаштувалися 68% від відповідної категорії випускників 2014 року та 78% – 2015 року. Серед випускників НАДУ 2010–2015 років лише 52% працювали на держслужбі через рік після закінчення закладу⁸. І не всі з них затримуються на такій роботі надовго. Від заснування і до 2014 року НАДУ випустила понад 23 тисячі управлінців зі спеціалізованою освітою, але лише близько 4800 (21%) із них перебували на держслужбі у 2015 році⁹. Таким чином, на сьогодні приблизно 1-1,5% від загального числа держслужбовців і посадових осіб місцевого самоврядування є випускниками НАДУ. Ще близько 2,5% мають спеціалізовану вищу освіту з держуправління, отриману в інших закладах (таких як Академія муніципального

5. Через брак даних про гендерний розподіл серед усіх слухачів та випускників обраного періоду розрахунки здійснені на підставі даних 2014 року.

6. OECD (1997), "Public Service Training in OECD Countries", SIGMA Papers, No. 16, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/5kml619ljzjn-en>

7. Тут і далі дані за 2015 рік відповідно до: Звіт за 2015 рік [Електронний ресурс] // Національна академія державного управління при Президентіві України. – Режим доступу до ресурсу: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=131>. Дані за 2014 рік відповідно до: Звіт за 2014 рік [Електронний ресурс] // Національна академія державного управління при Президентіві України. – Режим доступу до ресурсу: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=110>.

8. Підготовка управлінців в Україні: Аналітична записка [Електронний ресурс] // Інститут аналізу політики та стратегій. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: https://www.ipas.org.ua/images/doc/Library/Articles/nadu_2016.pdf.

9. Там само.

управління, Академія митної служби України чи Національний університет державної податкової служби України). Решта держслужбовців з вищою освітою – тобто майже всі вони – здобували вищу освіту з інших спеціальностей.

Те, що лише меншість випускників НАДУ затримується на держслужбі, може свідчити про невисоку ефективність використання коштів на підготовку кадрів для держслужби. Варто відзначити, що державна політика тут є не зовсім послідовною, адже не завжди створює умови для того, щоб державна служба була достатньо привабливою як для випускників НАДУ, так і для інших фахівців. Ас під час економічної кризи коштів на підготовку держслужбовців стало значно менше, хоч у 2017 році і заплановане певне покращення ситуації. Держбюджет фінансує освіту для держслужбовців насамперед через посередництво Державного управління справами (ДУС)¹⁰, і оскільки це єдиний такий заклад, ДУС може розміщувати в ньому держзамовлення без конкурсного відбору між закладами. У бюджеті на 2017 рік за рядком «Підготовка кадрів, підвищення кваліфікації керівних працівників, спеціалістів державного управління, підготовка науково-педагогічних і наукових кадрів з питань стратегічних проблем внутрішньої і зовнішньої політики» заплановано витратити 223 мільйони гривень. Ще 75 мільйонів передбачено рядком «Професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення інституційного розвитку та адаптації державної служби до стандартів ЄС», за який відповідає Національне агентство України з питань державної служби¹¹.

Для порівняння, у 2016 році було виділено 173 мільйони за тим самим рядком від ДУС і 50 мільйонів за рядком НАДС. У бюджеті на 2013 рік – 198 мільйонів на рядок ДУС і 46 мільйонів на рядок НАДС. Це порівняння не враховує інфляції: ціни виросли трохи більше ніж удвічі з початку 2013 до початку 2017 року. У реальних показниках фінансування у 2013 році було приблизно вдвічі вищим, ніж кошти, закладені в бюджеті на 2016 рік.

10. Такий висновок можна зробити, проаналізувавши кошторис НАДУ або ж бюджетний паспорт програм видатків ДУС.

11. Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 рік». Додаток №3 [Електроний ресурс] // Верховна Рада України. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/text/53/f463274n167.zip>. Дані з бюджетів за інші роки так само взято з додатку №3 за відповідний рік.

ФІНАНСУВАННЯ НАДУ З ДЕРЖБЮДЖЕТУ: НОМІНАЛЬНЕ ТА РЕАЛЬНЕ (У МЛН. ГРН.)



Рядок бюджету, присвячений підготовці кадрів для ДУС, практично повністю витрачається на утримання НАДУ разом із РІДУ. Таким чином, бюджет цих навчальних закладів між 2013 та 2016 роком скоротився номінально на 13%, а реально – вдвічі. Криза вплинула також на штат і заробітну плату. У 2013 році в НАДУ (без урахування РІДУ) фонд заробітної плати розподілявся на 617,5 штатних одиниць (ставок) із середньою зарплатою 4380 грн. на одну ставку. У 2016 році ставок лишилося тільки 562,5, а середня місячна платня за одну ставку становила 4808 грн.¹² Таким чином, у реальному вираженні, з урахуванням інфляції, середня зарплата за ставку скоротилася на 65%, не кажучи вже про скорочення штату на 10%.

При цьому штат скорочували більшою мірою за рахунок викладачів, оскільки з 2013 до 2016 року частка науково-педагогічного персоналу в академії скоротилася з 29% до 26%. Середня зарплата на одну викладацьку ставку зросла з 7020 до 7850 грн., що становить реальне скорочення на 38%. А частка викладацьких зарплат у зарплатному фонді скоротилася з 47% до 43,5%.

Скільки коштує підготовка одного магістра у НАДУ? Цей показник важко точно розрахувати, оскільки витрати на навчання студентів денної і заочної форми відрізняються, а частина коштів іде на утримання матеріально-технічної бази, що використовується в тому числі для підвищення кваліфікації держслужбовців. У 2016 році в НАДУ (разом з РІДУ) навчалися 5200 слухачів, із них 2507 – за державним замовленням. У загальному фонді бюджету прописано 65 млн. грн. на підготовку фахівців з держуправління, що означає витрату 26 тисяч грн. на одного студента-бюджетника на рік. Для порівняння, на підготовку одного студента-бюджетника з публічного адміністрування НАДС у тому ж році виділяло 10 тисяч грн. на рік¹³.

12. Штатний розпис НАДУ за 2013, 2016 роки.

13. Підрахунок здійснений за даними паспорту бюджетної програми, звідки взято обсяг витрат, та даними наказу НАДС, звідки взято кількість місць державного замовлення. Див.: Паспорт бюджетної програми на 2016 рік [Електронний ресурс] // Національне агентство України з питань державної служби. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: http://www.guds.gov.ua/sites/default/files/imce/Planfin/pasport/2016/6121020_2016.PDF; Наказ від 12.09.2016 «Про внесення змін до наказу Нацдержслужби від 29.07.2016» // Національне агентство з питань державної служби. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: http://www.guds.gov.ua/sites/default/files/imce/nakaz_nads_pro_dod.zarah_0.pdf.

Якщо у 2017 році їхня кількість так само становитиме близько 2500, то, за передбаченого на підготовку фахівців бюджету 95 млн. грн., держава витратить уже 38 тис. грн. за кожного. Слід зауважити, що 75% цих студентів навчаються на заочній формі.

Вартість навчання за контрактом в НАДУ у 2017 році становить 33 тисячі гривень на рік на денній формі і 18-20 тисяч гривень на рік на інших формах, тобто менше, ніж держава витрачає на кожного бюджетника. Таким чином, у НАДУ також наявне типове для державних ВНЗ субсидування навчання студентів-контрактників коштом держави.

Наведені цифри показують картину в розрахунку на один рік. Навчання у НАДУ триває 1,5 роки для студентів денної форми і 2,5 – для вечірньої та заочної форми. Якщо середній студент навчається у НАДУ близько 2 років і якщо припустити, що реальні витрати не зростуть, то повна підготовка кожного студента обходиться державі у 75-80 тисяч гривень. Тільки половина випускників працює на держслужбі невдовзі після закінчення магістерської програми¹⁴, тож можна сказати, що підготовка одного держслужбовця зі спеціалізованою освітою обходиться у 150 тисяч гривень. У тривалій перспективі лише 20-25% випускників лишаються на держслужбі (згідно з наведеною у попередніх абзацах статистикою), тож можна говорити навіть про 300 тисяч гривень витрат на одного чиновника. Ці розрахунки, звісно, досить приблизні (бюджет НАДУ, відсоток працевлаштованих на держслужбі та інші показники дещо змінюються щороку), однак вони дають певне уявлення про масштаб коштів, які витрачаються на підготовку державних кадрів.

РОЗПОДІЛ КОШТІВ НА ПІДГОТОВКУ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ

Як відомо, розподіл бюджетного фінансування вищих навчальних закладів в Україні відбувається за допомогою успадкованої з радянських часів системи державного замовлення на підготовку фахівців¹⁵. Сфера підготовки держслужбовців не є винятком. Спеціальним нормативним актом, яким врегульовано порядок формування державного замовлення на підготовку і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, є Постанова КМУ від 14 липня 1999 р. № 1262¹⁶, доповнена з прийняттям Закону «Про державну службу».

Закладена в ній система передбачає, що органи влади подають свої пропозиції відповідним замовникам, які їх опрацьовують та подають до Мінекономіки, яке, у свою чергу, відповідає за щорічну урядову постанову про обсяги державного замовлення, де, серед іншого, фігурують обсяги держзамовлення на підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців та посадовців ОМС.

Замовники на підготовку держслужбовців поділяються залежно від посад цих держслужбовців та їхніх груп оплати праці¹⁷. Саме навчання, як уже було сказано вище, поділяється на підготовку кадрів, тобто повноцінні програми ступеня магістра (а в перспективі і ступеня бакалавра), і підвищення кваліфікації, тобто короткострокові навчальні курси.

Державне управління справами за погодженням із Нацдержслужбою є замовником на

14. Підготовка управлінців в Україні: Аналітична записка [Електронний ресурс] // Інститут аналізу політики та стратегій. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: https://www.ipas.org.ua/images/doc/Library/Articles/nadu_2016.pdf.

15. Загальний аналіз системи державного замовлення на підготовку фахівців не є предметом цього дослідження. CEDOS присвятив цій проблемі окрему публікацію: Стадний Є. Концептуальна модель державного фінансування ВНЗ за результатами діяльності [Електронний ресурс] / Є. Стадний // Аналітичний центр «CEDOS». – 2016. – Режим доступу до ресурсу:

<http://www.cedos.org.ua/uk/osvita/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannia-vnz-za-rezultatamy-diialnosti>.

16. Постанова КМУ від 14.07.1999 «Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил» [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України. – 1999. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1262-99-%D0%BF>.

17. В Україні діють 9 груп оплати праці відповідно до статті 51 Закону України «Про державну службу». Схему посадових окладів на посадах державної служби щороку визначає Кабінет Міністрів України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України.

підготовку державних службовців 1-5 групи оплати праці та посадовців органів місцевого самоврядування, віднесених до 1-4 категорії посад в ОМС . У свою чергу, Нацдержслужба є замовником на підготовку навчання державних службовців 6-9 групи.

Замовники подають свої заявки до Мінекономіки, яке їх узагальнює. Після затвердження урядом відповідної постанови про обсяги держзамовлення кожен замовник повинен розмістити і забезпечити виконання державних замовлень.

Зауважимо, що роль ДУС як замовника є здебільшого номінальною. Адже за згаданою вище постановою саме НАДУ збирає від органів влади пропозиції щодо підготовки державних службовців і посадовців ОМС, погоджує їх з Нацдержслужбою, а потім передає їх до ДУС, яке формує заявку на підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» (колишня спеціальність «Державне управління») та подає її до Мінекономіки. Жоден інший вищий навчальний заклад не має можливості зібрати пропозиції та подати заявку на отримання державного замовлення від ДУС. ДУС як замовник без конкурсу розміщує своє замовлення лише в НАДУ. Адже законодавство передбачає, що якщо замовник має у своєму підпорядкуванні лише один ВНЗ (як у випадку з ДУС та НАДУ), то конкурс не проводиться. Така ситуація створює монопольне становище НАДУ, яка, по суті, є замовником і виконавцем в одній особі.

----- ПІДСУМКИ -----

Підсумовуючи, варто зазначити, що НАДУ має значно вище державне фінансування у перерахунку на одного студента, ніж пересічний вищий навчальний заклад в Україні. У таких умовах потреби освітніх програм та відповідні затрати повинні бути або принаймні можуть бути забезпечені на належному рівні. Водночас можемо констатувати, що НАДУ має монополію на державне фінансування навчання держслужбовців 1-5 групи оплати праці і посадовців місцевого самоврядування 1-4 категорії посад, тобто на сьогодні немає конкурентного середовища розподілу цього фінансування, що за замовчуванням не сприяє належному забезпеченню якості освіти. Також, якщо зважати на тенденцію працевлаштування випускників НАДУ в органах влади, можна зробити висновок про невисоку віддачу здійснених витрат.

РОЗДІЛ II: МОТИВАЦІЯ СЛУХАЧІВ НАДУ

Мотивація, з якою навчаються студенти, традиційно вважається важливим персональним фактором, який впливає на результати їхнього навчання. У цьому тексті ми використовуємо термін «мотивація» на позначення двох тісно взаємопов'язаних явищ: мети, з якою слухачі вступають до НАДУ, та зовнішнього стимулу до навчання. У разі, якщо переважає девіантна мотивація – тобто мотивація, націлена на здобуття формальних атрибутів вищої освіти – студенти найчастіше не зацікавлені у знаннях та навичках, які може принести програма. Це, у свою чергу, демотивує викладачів і створює передумови для поширення практик академічної недоброчесності та зниження якості освіти. Саме тому в нашому аналізі ми спробували з'ясувати, які існують типи мотивацій серед слухачів НАДУ і які з них переважають.

18. У разі прийняття законопроекту «Про службу в органах місцевого самоврядування» за аналогією з державною службою в системі ОМС будуть існувати лише три категорії, тому положення в цій частині буде змінено.

19. Gottfried, A. E. Academic Intrinsic Motivation in Young Elementary School Children / A. E. Gottfried // *Journal of Educational Psychology*. – 1990. – 82. – P. 525-538; The Role of Interest in Learning and Development / K. A. Renninger, S. Hidi & A. Krapp (Eds.). – Hillsdale, NJ: Erlbaum, 1992. – P. 183-196; Hardré, P. L., Reeve J. A Motivational Model of Students' Intentions to Persist In, versus Drop Out Of, High School / P. L. Hardré, J. Reeve J. // *Journal of Educational Psychology*. – 2003. – 95. – P. 347-356.

У Німеччині та Франції доступ до держслужби передбачає проходження тривалого навчання в спеціалізованих навчальних закладах (Федеральній академії публічного адміністрування та Національній школі публічного адміністрування відповідно) та засвоєння матеріалу хоча б на задовільному рівні. Однак в деяких землях Німеччини навіть отримання позитивної оцінки на іспиті не обов'язково гарантує отримання посади держслужбовця, а в Франції потенційному державному службовцю, який незадовільно склав іспит, можуть запропонувати посаду нижчої категорії, а у виняткових випадках прослухати курс повторно. У інших країнах, наприклад у Великій Британії, для вступу на державну службу не обов'язково мати специфічну освіту, а достатньо мати певний рівень освіти. Однак в цьому випадку важливу роль має система адаптації на робочому місці одразу після прийому на роботу.

Надалі, згідно принципів публічного адміністрування, підвищення держслужбовців відбувається на основі їхніх заслуг, а освіта не дає гарантованих переваг при просуванні по кар'єрній драбині. За потреби держслужбовці отримують додаткову підготовку під час випробувального періоду, вже після того як прийняте рішення про їхнє підвищення. У Німеччині голови департаментів в міністерстві після призначення повинні проходити додаткове навчання, але на практиці міністерства самі визначають чи таке навчання є обов'язковим. У Франції для переведення у вищу категорію потрібно здати іспит, до якого можна готуватись самостійно або ж проходити спеціальне навчання.

Новий Закон «Про державну службу» змінив порядок заміщення вакантних посад державних службовців в Україні, тому на сьогодні навчання в НАДУ не дає гарантії ані збереження за собою посади після завершення навчання, ані кар'єрного зростання. Останніми, хто ще матиме старі переваги, будуть ті, кого зміни застали вже під час навчання²⁰.

Відтепер вступ і просування по службі здійснюється з урахуванням компетентностей лише за результатами конкурсу, порядок проведення якого врегульований Постановою КМУ «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби»²¹, що встановлює 9 етапів конкурсу. Щоразу необхідно проводити відкритий конкурс, під час якого рішення приймає колегіальний орган (конкурсна комісія) на підставі складеного рейтингового списку кандидатів на зайняття вакантної посади. За Законом «Про державну службу», право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче магістра (для категорії посад А та Б), молодшого бакалавра та бакалавра (для категорії посад В).

Закон «Про державну службу» передбачає, що керівництво державного службовця повинно щороку оцінювати його діяльність. За підсумками такої оцінки може бути прийнято рішення щодо пропозиції скерувати державного службовця на навчання. Під час цього оцінювання потрібно перевіряти результативність, ефективність, якість роботи, дотримання правил етичної поведінки, дотримання вимог законодавства у сфері запобігання корупції. За підсумками оцінювання може бути прийнято рішення не тільки щодо потреби у професійному навчанні, а й щодо преміювання і планування кар'єри службовця. При цьому закон не уточнює, за яких саме умов державного службовця слід направляти на навчання (за умови отримання негативної чи позитивної оцінки).

20. OECD (1997), "Public Service Training in OECD Countries", SIGMA Papers, No. 16, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/5kml619ljzsn-en>

21. Постанова КМУ від 25.03.2016 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>. При цьому все ще залишається чинним і потребує визнання таким, що втратило чинність, Положення «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» (Постанова КМУ від 15.02.2002 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України. – 2002. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF>).

За результатами оцінювання служба управління персоналом разом із держслужбовцем повинні скласти індивідуальну програму підвищення рівня професійних компетентностей та узагальнити потреби державних службовців у підготовці, перепідготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації. Узагальнені потреби виносять на розгляд керівнику державної служби, який, у свою чергу, може (проте не повинен) їх врахувати при направленні працівників на професійне навчання. Фактично, закон накладає на керівника два обмеження: ліміт витрат, передбачений у бюджеті, та обов'язок кожного службовця проходити підвищення кваліфікації щонайменше кожні три роки.

Єдиною категорією осіб, для якої професійне навчання є обов'язковим, є вперше призначені на державну службу. Вони повинні пройти навчання протягом року з дня призначення.

Певні особливості має конкурс на зайняття вакантних посад в органах місцевого самоврядування, проте тут навчання в НАДУ також не дає гарантованих переваг. При проведенні конкурсу діє відкладне право другого кандидата, яке полягає в тому, що кандидат, який зайняв друге місце, може бути прийнятий без конкурсу, якщо відповідна посада стала вакантною протягом одного року з дня проведення конкурсу.

За словами опитаних під час інтерв'ю представників державних установ, вони не мають обов'язку скеровувати працівників на навчання саме на магістерських програмах. Можливо, саме тому в кадровій службі одного з органів влади вважають, що ініціатива піти в магістратуру має надходити від самого працівника.

Людина повинна працювати на державній службі не менше трьох років. Вона має себе зарекомендувати як фаховий спеціаліст, який має бажання росту професійного, кар'єрного. І якщо ми бачимо в такій людині перспективу, є позитивні результати в роботі, позитивні рекомендації від безпосереднього керівника, тоді ми розглядаємо направлення на магістратуру²².

У іншому органі, навпаки, кажуть, що першопочатково направлення в магістратуру є їхньою ініціативою, а вже потім – державного службовця. Видається, що все залежить від того, хто більш ініціативний – керівництво чи сам державний службовець.

Один із респондентів, який погоджує вступ своїх підлеглих на магістратуру, звертає увагу на ризик втратити «робочі руки» у зв'язку з навчанням у НАДУ:

Питання в тому, що для того, щоб когось кудись направити, потрібно, щоб цей хтось мав таке бажання. І при цьому не повинен постраждати процес, тобто робота. Я, наприклад, не погоджусь, якщо працівник захоче навчатись на денній формі.

Представники кадрових служб також визнають, що з прийняттям нового закону кількість охочих навчатися на денній формі магістратури державного управління значно зменшилася.

22. Пряма мова респондентів у тексті виокремлена курсивом.

З ЯКОЮ МЕТОЮ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІ ВСТУПАЮТЬ НА МАГІСТРАТУРУ З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ?

Цілі слухачів НАДУ, які брали участь у глибинних інтерв'ю, виявилися досить різними. Декілька респондентів вирішили отримати ступінь магістра через те, що

На той момент планувалося внесення змін до Закону «Про державну службу», і в проекті змін було написано, що ступінь магістра буде необхідний для того, щоб потім брати участь у конкурсі на керівні посади.

Окрім змін до Закону «Про державну службу», деякі слухачі вступали, розраховуючи, що нові знання та диплом магістра допоможуть отримати просування за місцем роботи. Також були і ті, хто вступав не за направленням державних органів, а за власним бажанням та за власні кошти. Такі слухачі хотіли розібратися, чому в Україні система державного управління функціонує не так добре, як в інших країнах, і що можна зробити, щоб змінити це. На нашу думку, така мотивація потребує усілякої підтримки: якщо вона стане домінантною, слухачі НАДУ частіше будуть висувати високі вимоги до своїх викладачів.

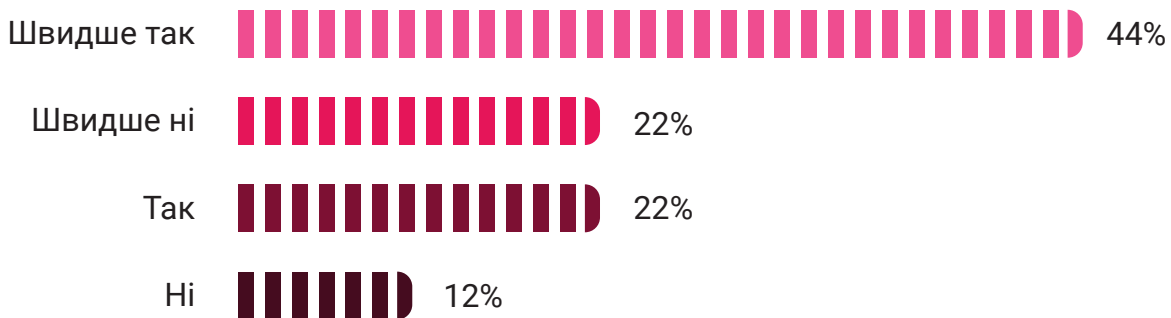
Загалом більшість респондентів вступали до НАДУ або через обов'язкове підвищення кваліфікації, яке вимагається законом та керівництвом, або задля кар'єрних перспектив. Лише невелика частка респондентів вступили до НАДУ, бо хотіли отримати знання, самовдосконалитись, не розраховуючи на підвищення чи додаткові переваги від самого диплому.

Щоправда, навіть ті з опитаних, які казали, що мотивацією вступу до НАДУ були плановані зміни у законодавстві, зазначили, що ніхто не впливав на їхнє рішення піти навчатись на магістратуру. Тобто, на думку слухачів, переважала їхня особиста ініціатива, а не побажання безпосередніх керівників або працівників кадрової служби. Водночас для багатьох поштовхом до такої власної ініціативи були зміни, які відбулися в країні. Зокрема, декількох респондентів спонукала піти навчатися децентралізація та можливості, які вона відкриває, а також поява в регіональних інститутах академії нового напрямку – місцевого самоврядування.

Під час онлайн-опитування слухачів та випускників НАДУ виявилось, що більшість респондентів вважають, що диплом магістра НАДУ точно або швидше за все допоможе їм просуватися кар'єрними сходами, навіть попри нововведені зміни щодо обов'язкового конкурсу на вакантні посади. Натомість лише 34% мають сумніви щодо цього.

ЧИ ДОПОМОЖЕ ВАМ НАЯВНІСТЬ ДИПЛОМА НАДУ ПРОСУВАТИСЯ КАР'ЄРНИМИ СХОДАМИ?

N=258



Під час глибинних інтерв'ю, крім слухачів НАДУ, власні думки про мотивацію держслужбовців іти навчатись на магістратуру також висловили викладачі, завідувачі кафедр та представники кадрових служб органів влади. Найчастіше викладачі та завідувачі кафедр говорили про те, що слухачі йдуть навчатися, щоб мати змогу зайняти вищу посаду, отримувати вищу заробітну плату або відповідати вимогам нового Закону та посадовим інструкціям.

Респонденти також по-різному оцінюють кількість тих, хто вступає на магістратуру з державного управління саме задля знань. Одна з респонденток зазначила, що у своїй викладацькій практиці зустрічає не так багато таких слухачів:

Як не прикро, завжди першим і основним показником, чому люди йшли в НАДУ, було бажання отримати нові зв'язки, контакти, залишатись у такому середовищі. Знання не лідирували.

Різними виявилися також думки представників кадрових служб органів влади. Респонденти з кадрової служби ЦОВВ переважно схильні вважати, що мотивацією для державних службовців слугує можливість познайомитися зі своїми колегами, отримати нові контакти, а також можливість кар'єрного росту. Натомість представник місцевого самоврядування вважає, що для його підлеглих важливим є отримання нових знань, які зможуть бути в подальшому використані для кращого виконання обов'язків.

ЧИ ІСНУЄ РІЗНИЦЯ У МОТИВАЦІЇ МІЖ ВСТУПНИКАМИ ЗАЛЕЖНО ВІД РОКУ ВСТУПУ, ФОРМИ НАВЧАННЯ ТА ПОСАД, ЯКІ ВОНИ ЗАЙМАЮТЬ?

Ми припускали, що мотивація до навчання на магістратурі з державного управління може, серед іншого, залежати від років навчання, форми навчання та рівня посади, яку мав або має слухач. У НАДУ є денна, заочна, заочно-дистанційна та вечірня форми навчання. Виявилось, що викладачі, які брали участь у глибинних інтерв'ю, помічають різницю у вмотивованості залежно від форми навчання та років вступу, проте вказують на відсутність різниці відносно посад, які займають слухачі.

Чимало респондентів називали нечисленну когорту денної форми найбільш вмотивованою до отримання нових знань. Вони визнають, що слухачі цієї форми мають більше можливостей приділяти увагу навчання, оскільки вони не працюють паралельно. Відповідно, відвідуваність занять і оцінки у них є кращими. Водночас були висловлені думки, що ті, хто навчається за денною формою, іноді використовують це як можливість перечекати хвилю звільнень на своїй роботі. Щоправда, за новим Законом це буде неможливо, оскільки відтепер слухачі денної форми магістратури з державного управління не матимуть гарантій повернення на своє робоче місце.

Неодноразово респонденти зазначали, що з повагою ставляться до вечірньої форми, адже ці люди приїжджають на заняття після роботи. Отже, вони мають дуже сильне бажання отримати якомога більше від цього навчання.

Натомість щодо заочників думки різняться значно більше – що, зрештою, природно, адже ця група слухачів є найбільшою. Одна з респонденток вважає:

Найменш вмотивована – заочна форма. Це заїзд такої банди друзів, які просто зібралися, щоб добре поспілкуватися, добре домовитися з викладачами (не маю на увазі корупційних речей, можна домовитися просто на хороших відносинах). І викладачі можуть увійти у становище, оскільки, приїжджаючи сюди на 2 тижні на сесію, будучи мером чи заступником міського голови, людина ще собі напакувала зустрічей у ВР, міністерстві, ще десь, і твої пари просто не попадали у ці плани. Це заочники. Для частини заочників я бачила мотивацію ніби повернутись у студентські роки.

Інші респонденти не поділяють такої думки. Вони вважають, що на більшу мотивацію вказує те, що заочники часто приходять на навчання не за направленням від органу державної влади, а за власним бажанням, доволі часто ще й за власні кошти. Зазначимо, що таке враження може складатися з огляду на те, що заочників просто більше, ніж інших. Окрім цього, на думку опитаних,

на користь заочної форми свідчить те, що вони мають можливість застосовувати отримані знання одразу на практиці – виконуючи свої посадові обов'язки.

З іншого боку, декілька викладачів найбільш відповідальними, дисциплінованими та вмотивованими назвали слухачів саме заочно-дистанційної форми. Вони мають виконувати більше завдань, які викладачі одразу перевіряють із чіткими дедлайнами. Для порівняння, слухачі денної форми можуть брати або не брати участь в обговоренні на практичних та семінарських заняттях. Натомість ті, хто навчається заочно-дистанційно, мусять виконувати всі завдання і відправляти їх на перевірку викладачам через спеціальну електронну систему. Один із респондентів вважає, що, крім більшої відповідальності та вмотивованості, такі слухачі отримують більшу об'єктивність з боку викладачів. Оскільки слухачі майже не знайомі з викладачами, у них немає можливостей вплинути на оцінку. До того ж, оцінка базується переважно на письмових роботах. Також усі виконані слухачами завдання, коментарі викладачів та оцінки зберігаються на сервері, тож існує можливість їх перевірити за потреби.

Різниця в мотивації слухачів у залежності від їхніх посад є неочевидною для багатьох опитаних викладачів. Багато із них зазначають, що все залежить більше від самої людини, її бажання та особистих мотивів, ніж від посади. Щоправда, одна з респонденток відзначила, що ті слухачі, які займають виборні посади, є більш вмотивованими, оскільки вони розуміють, як вони можуть застосувати отримані знання. Натомість призначені посадовці приходять переважно лише за формальним дипломом НАДУ. На нашу думку, саме такі випадки свідчать про слабкий зв'язок між просуванням кар'єрними сходами та наявністю необхідних знань і вмінь.

Під час глибинних інтерв'ю респонденти вказували на те, що з часом вмотивованість слухачів погіршилася. Період, коли були найбільш «сильні» групи, а викладачі отримували найбільше задоволення від своєї роботи, припадав на 90-ті та початок 2000-х років. Зараз дедалі рідше трапляються справді «сильні» слухачі, які мають бажання отримувати нові знання, а не лише шукають можливості підвищення у посаді чи заробітній платі та встановлення нових зв'язків. Деякі опитані вважають, що у державних службовців зараз недостатньо причин мати високу мотивацію до навчання в НАДУ:

“ Змінюється, тому що державним службовцям платять невеликі заробітні плати, і [який] сенс їм підвищувати свою кваліфікацію, щоб отримувати таку саму заробітну плату. Мотивація у них не на найвищому рівні. ”

Один із респондентів вважає, що зараз слухачі, особливо молоді, є більш охочими до навчання, і до сприйняття деяких ідей:

“ Найкращий для нас контингент – це слухачі, які вже побували в Європі і яким до 30 років. Вони просто можуть порівнювати, хочуть розібратися. І для них тоді це цікаві речі. ”

До того ж, зміни до Закону про державну службу, на думку частини респондентів, не сприяють підвищенню мотивації вступати в НАДУ. Адже тепер ті державні службовці, які вступають на магістратуру на денну форму, повинні після завершення навчання брати участь у конкурсі на загальних засадах і не мають гарантій, що повернуться на своє попереднє місце роботи. Викладачі припускають, що такі умови негативно вплинуть на кількість охочих отримати освіту в НАДУ.

ЧИ ПОТРІБНІ ПЕРЕВАГИ ДЛЯ ВИПУСКНИКІВ НАДУ ПРИ ПРИЙОМІ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ?

Один зі слухачів у ході глибинного інтерв'ю зазначив, що якби йому не гарантували повернення на посаду, він би не пішов навчатися в НАДУ. Також декілька респондентів не вступали б на денну форму магістратури без гарантованого підвищення. Щоправда, таке підвищення обіцяли зовсім не всім вступникам – більшості гарантували просто повернення на попереднє місце роботи, згідно з укладеним тристороннім договором між роботодавцем, слухачем і академією.

Майже всі викладачі погоджуються, що преференції для випускників НАДУ при прийомі на державну службу мають існувати. Проте у кожного респондента власне бачення механізму.

Один із них вважає неправильним те, що держава витрачає кошти на підготовку працівників, які потім можуть і не повернутися на державну службу. Тому за браку преференцій потрібно створити інші стимули для слухачів.

Інший респондент зазначає, що якщо на навчання слухача направляв саме орган влади, то цей орган має його взяти назад. Можливим рішенням може бути участь випускника в конкурсі, але на вищу посаду, ніж та, з якої він ішов на навчання.

Також було висловлено думку про необхідність надавати переваги принаймні найбільш успішним та вмотивованим випускниками (наприклад, 10-20 людям), а у разі браку вакансій формувати з таких випускників кадровий резерв.

Під час інтерв'ю також лунала думка про зміну іспиту на магістратурі таким чином, щоб він відповідав вимогам іспиту, який складають під час конкурсу на посаду.

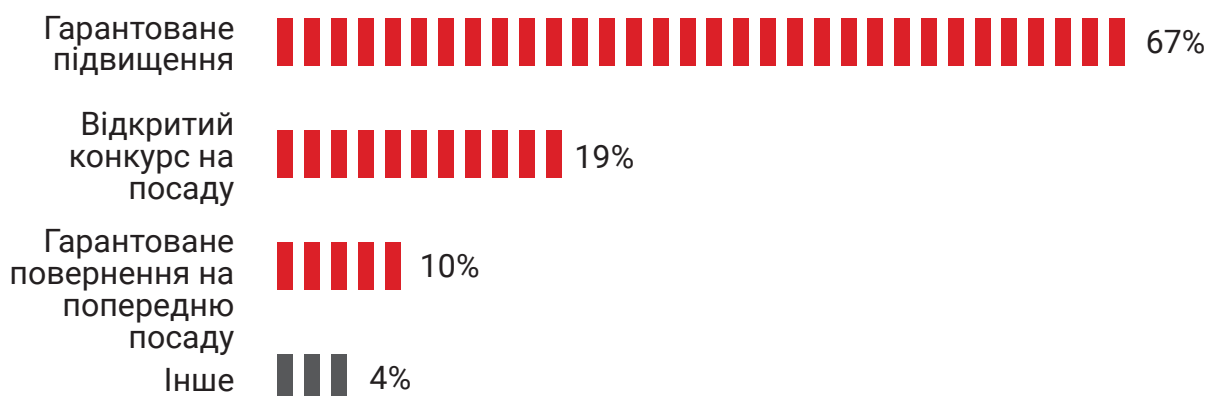
“ Я взагалі за те, щоб результати цих іспитів зберігались, особливо в найкращих студентів. Щоб вони ще скількись років могли подавати ці результати на конкурс на посаду. Тобто він може не проходити цю нервову ситуацію, в нього вже є ті бали, які потрібно подати. ”

Натомість представники кадрових служб ЦОВВ вважають основною перевагою навчання на магістратурі в НАДУ та на програмах підвищення кваліфікації отримані професійні знання і не бачать потреби у преференціях під час конкурсу на вакантні посади.

Більшість респондентів онлайн-опитування слухачів та випускників НАДУ вважають, що випускники НАДУ мають отримувати гарантоване підвищення. Меншість виступає за відкритий конкурс на загальних засадах. Деякі з респондентів відзначали також інші бажані кар'єрні переваги для випускників. Наприклад, ті державні службовці, які закінчили магістратуру НАДУ, повинні мати переваги при скороченнях. Ще один із респондентів відзначив, що у разі браку відкритих вакансій на підвищення випускники мають отримувати матеріальне заохочення. Також було висловлено думку, що випускники мають отримувати вищу посаду через конкурс, але при цьому мати можливість змінити місце проживання.

ЯК ВИ ВВАЖАЄТЕ, ЯКІ КАР'ЄРНІ ПЕРСПЕКТИВИ ПОВИННІ ЧЕКати НА ДЕРЖСЛУЖБОВЦЯ, ЯКИЙ ЗАКІНЧИВ НАДУ?

N=255



Навчання в НАДУ залишається недостатньо привабливим для державних службовців. Видається, що вступники частіше керуються формальними цілями: відповідність вимогам, отримання диплому тощо. Існує імовірність, що соціальні зв'язки обходять слухачів більше, ніж професійні компетентності. Прагнення здобути соціальні зв'язки саме по собі не є негативним явищем, проте воно таким стає, якщо переважає над прагненням здобути фахові знання та навички. Водночас у подальших дослідженнях варто з'ясувати, що саме є причиною такої ситуації, адже її можна пояснити як невдалим змістом навчальних програм у НАДУ, так і низькою затребуваністю професійних знань та навичок для кар'єрного зростання.

Аналіз показує, що, на думку більшості респондентів онлайн-опитування, навчання в НАДУ допоможе їм просунути кар'єрними сходами. Зауважимо, що таку впевненість можна пояснити двома факторами. По-перше, більшість опитаних усе ще потрапляють під дію старих норм про гарантоване закріплення місця за тим, хто пішов навчатися. По-друге, досвід відкритих конкурсів показав, що вакансії досить часто залишаються незаповненими, адже більшість посад держслужбовців не приваблюють претендентів, зокрема через відносно нижчий рівень оплати праці. З огляду на це саме просування кар'єрними сходами може бути нескладним.

Те, що більшість учасників онлайн-опитування та глибинних інтерв'ю (слухачів і викладачів) вважають певні гарантії для випускників необхідними, видається природним. По-перше, досі поширений певний страх перед відносно новою практикою. По-друге, проблеми з набором до НАДУ існували навіть в умовах старого законодавства, тож явне зменшення привабливості навчання лише посилює скепсис викладачів.

Можна зробити висновок, що відкритий конкурс на вакансії у довшій перспективі, за умови вищої оплати праці та більшої уваги до професійних компетентностей може стати одним зі способів контролю якості освіти в НАДУ та інших ВНЗ, які пропонують відповідні магістерські програми. Такий відкритий конкурс може виявити найбільш конкурентоспроможні програми, випускники яких перемагатимуть інших претендентів. На разі, в умовах низької конкуренції за вакансії, представникам НАДУ потрібно налагодити постійний та систематичний збір відгуків про успішність власних випускників, що допоможе виокремити та поширити сильні сторони освіти в НАДУ.

Зокрема, однією з таких сильних сторін є заочно-дистанційна форма навчання, яка створює кращі умови для об'єктивного оцінювання та дисциплінує учасників освітнього процесу. Водночас абсолютна більшість слухачів навчаються на заочній формі, яка має чимало вад і подекуди асоціюється саме з формалістичним ставленням слухачів та учасників. Оптимальним варіантом є поєднання дистанційної форми з краще спланованим очним компонентом навчання, який особливо потрібен для здобуття так званих *soft skills*.

Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості у Європейському просторі вищої освіти, підписантом яких, серед інших країн, є й Україна, звертають особливу увагу на прозорий добір викладачів та постійне вдосконалення їхніх професійних вмінь, а також на студентоцентричне навчання. Зокрема йдеться про те, що вищі навчальні заклади повинні встановлювати і дотримуватися чітких та справедливих процедур набору працівників, створювати умови працевлаштування, в межах яких визнається важливість викладацької діяльності, і впроваджувати стимули для професійного розвитку викладацького складу, зокрема регулярне оцінювання й коригування способів подачі матеріалу та педагогічних методів. Також методи оцінювання та критерії виставлення оцінок треба оприлюднювати заздалегідь. Оцінювання слід застосовувати послідовно та справедливо до всіх студентів і проводити відповідно до встановлених процедур. Воно повинно дозволяти студентам продемонструвати, наскільки вони досягли запланованих навчальних результатів. Студенти неодмінно мають отримувати вичерпні коментарі щодо результатів свого навчання, які за потреби можуть супроводжуватися порадами щодо навчального процесу.

Під час нашого аналізу ми спробували перевірити кілька аспектів організації освітнього процесу в НАДУ, які найяскравіше показують дотримання чи недотримання згаданих рекомендацій: прийом слухачів, поточне оцінювання, кінцеве оцінювання, підбір викладачів та оцінювання їхньої роботи.

ПРАВИЛА ПРИЙОМУ АБІТУРІЄНТІВ

Порядок прийому на магістерську спеціальність «Публічне управління та адміністрування» (раніше – «Державне управління») визначений спеціальним Положенням²⁴. Абітурієнти НАДУ складають тестування з державно-управлінських, соціально-економічних, політико-правових, історико-культурних питань (перелік яких є у відкритому доступі), проходять співбесіду із сучасних проблем публічного управління та адміністрування, а також, у разі вступу до РІДУ або Інституту державної служби та місцевого самоврядування НАДУ, складають іспит з іноземної мови. Якої саме – не уточнено. Проте для вступників до Вищої школи державного управління НАДУ обов'язковою є саме англійська. Кандидати на навчання на державному замовленні повинні мати ступінь бакалавра, стаж роботи в органах місцевого самоврядування чи на державній службі не менше одного року, а також бути молодшими ніж 35 років (45 років, якщо навчання відбувається за вечірньою та заочною формою).

Слухачі-держслужбовці мають розширений пакет соціального забезпечення: їм встановлена спеціальна стипендія в розмірі середньої зарплати за останнім місцем роботи, але не більше 2700 грн. на місяць, студенти вечірньої та заочної форми навчання користуються пільгами студентів стаціонару, кожному гарантоване місце в гуртожитку, місячна відпустка після закінчення навчання за денною формою з виплатою стипендії, двомісячна відпустка для підготовки магістерської роботи та можливість стажування в органах влади, які направили їх на навчання.

23. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості у Європейському просторі вищої освіти [Електронний документ] // Європейська асоціація із забезпечення якості вищої освіти. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: http://www.enqa.eu/indirme/esg/ESG%20in%20Ukrainian_by%20the%20British%20Council.pdf.

24. Положення про прийом слухачів до Національної академії державного управління при Президентіві України [Електронний ресурс] // Національна академія державного управління при Президентіві України. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://academy.gov.ua/pages/osn/3/files/5d639c59-7c3b-439b-b9a3-a76d5b9d7b92.pdf>.

У 2016 році до НАДУ та РІДУ було зараховано 2287 слухачів, із них 788 осіб – на контрактній основі. З 2012 року частка прийому контрактників дещо зросла – з 28% до 34%. Найпопулярнішою була та залишається саме заочна форма навчання, яку обирають 80% абітурієнтів. Таким чином більшість студентів мають можливість поєднувати навчання з роботою. Традиційно конкурс на місця державного замовлення на заочній формі не перевищує двох людей на місце. Зазвичай такий низький конкурс негативно відбивається на якості освітнього процесу. Для того, щоб уникнути падіння рівня освіти, вищі навчальні заклади вдаються до більш жорсткого поточного контролю та, як наслідок, більш масових відрахувань. Проте частка відрахованих із НАДУ коливається від 9% до 13%. Винятком став 2014 рік, коли було відраховано аномально багато слухачів – 483 особи, що становило 28% від прийнятих того року²⁵. Можливо, це пов'язано зі скороченням держслужбовців у 2014 році. Зазвичай відрахування відбувається саме через «втрату зв'язку із держслужбою», а не через неуспішність слухачів.

Загалом абсолютна більшість зарахованих до НАДУ слухачів є чинними держслужбовцями або ж посадовцями ОМС. Навіть серед тих, хто вступає на контракт, значна частка вже працює на державу. Скажімо, у 2014 році на контракт вступили 507 людей, серед них 111 держслужбовців та посадових осіб місцевого самоврядування та 142 працівники державних підприємств та установ. Середній вік нового студента НАДУ станом на 2014 рік – 32 роки.

ВІДБІР ВИКЛАДАЧІВ

За словами респондентів глибинних інтерв'ю, останніми роками в НАДУ була розповсюдженою практика строкових договорів з викладачами. Тобто викладацький склад набирали не за конкурсом, а за договорами з академією. Зазвичай такі домовленості мали річний термін. Після закінчення цього терміну адміністрація мала прийняти рішення, чи подовжувати договір із тим чи іншим викладачем. Один із респондентів пояснює це тим, що академія не має довгострокових програм. Найдовшою є програма у 2,5 роки. Оскільки ставки і необхідна кількість викладачів залежать від кількості студентів, строкові договори дозволяють зберегти необхідну «гнучкість» у штаті. Водночас є й інше пояснення практики строкових договорів, яке надав один із респондентів:

І кожен рік це робилося для того, щоб тримати всіх під контролем. Тому що став ти неугодний керівництву, рік закінчився – і не продовжили з тобою договір.

Загалом добір викладачів відбувається по-різному на різних кафедрах. Наприклад, один із респондентів відзначив, що на їхній кафедрі дисципліну читають ті люди, які розробляли програму до неї. Звичайно, не всі викладачі погоджуються на це: деякі просто не можуть продовжувати викладати, і тоді доводиться певним чином перерозподіляти предмети між іншими викладачами. На іншій кафедрі добір викладачів проходить інакше:

Чесно – викладачі підбираються під дисципліни суб'єктивно. Я зараз як завкафедри зіштовхнулася з тим, що у мене звільнилися ставки. Кого я буду брати? Я буду брати людину, яку я знаю декілька років, яка, я знаю, буде працювати. Таким чином, суб'єктивно. Тобто особливо якогось конкурсу немає, але для того, щоб якісно працювати, треба підбирати людей, які вміють працювати.

25. Через брак даних про рік зарахування кожної окремої особи ми рахували частку відрахованих у певному році від числа зарахованих у цьому самому році.

У той же час ця респондентка визнає необхідність проведення конкурсу на заміщення посад у майбутньому, бо програми можуть розвиватися лише за умови балансу між молодими або сторонніми викладачами та тими, які в академії вже давно.

Інша завідувачка кафедри говорить, що у них проводять конкурс на вільне місце, після чого з тим викладачем, якого було обрано, підписують договір на 5-7 років. Проте якщо приходиться нова людина, яка раніше не викладала у дорослих слухачів, то з нею контракт укладають на один рік – це такий собі випробувальний термін.

Один із респондентів дотримується думки, що між викладачами академії немає конкуренції через те, що багато хто з викладачів працює там за сумісництвом, тобто має ще якусь іншу роботу. За таких умов викладання не є основною діяльністю, і відповідно, не виникає бажання отримати більшу премію або прихильність керівництва. Окрім цього, респондент відзначає, що якщо конкуренція й існує, то виключно за прихильність слухачів.

“ Це тільки на рівні прихильності слухачів. Всі намагаються щось робити, щоб слухачам було цікаво. На рівні викладачів конкуренція не відбувається через те, що нема такого, щоб різні викладачі читали одну й ту саму дисципліну. ”

Опитані викладачі та завідувачі кафедрами вважають конкуренцію позитивним явищем, яке може покращити навчальний процес. Одна з респонденток очікує, що конкуренція з'явиться, коли почнуть знову проводити конкурс на заміщення посади, а не просто підписувати контракти з кожним викладачем.

Сам порядок проведення конкурсного відбору на заміщення вакантних науково-педагогічних посад був прийнятий лише на початку 2017 року. Він передбачає, що конкурс на заміщення вакантних посад оголошує президент НАДУ. Оголошення про конкурс на заміщення вакантних посад викладачів розміщують на веб-сайті академії.

Конкурс на заміщення посад викладачів оголошують не пізніше, ніж через два місяці після набуття ними статусу вакантних. Дата публікації вакансії вважається першим днем оголошення конкурсу.

Публікація містить інформацію про тривалість конкурсу (два місяці після завершення прийняття заяв без урахування канікулярного періоду), вимоги до претендентів на посаду (науковий ступінь, вчене звання), перелік необхідних документів і терміни їх подання (не менше ніж один місяць). До переліку документів, які претенденти подають в НАДУ, входить список наукових праць та документи, що підтверджують проходження підвищення кваліфікації впродовж останніх 5 років. Якщо кандидат не відповідає вимогам, зазначеним у конкурсі, його не допускають до участі в конкурсі.

Попереднє обговорення кандидатур на посаду викладачів має проводити колектив кафедри у присутності претендента. Для перевірки кваліфікації претендента йому можуть запропонувати провести пробну лекцію чи практичні заняття. Кафедра складає висновки, які затверджуються таємним голосуванням, і передає їх конкурсній комісії. Остаточне рішення щодо прийому на роботу ухвалює конкурсна комісія.

Якщо під час проведення конкурсу жоден кандидат не подав заяви чи не був допущений до конкурсу, то вважається, що конкурс не відбувся, і його потрібно оголосити повторно протягом наступного місяця. Після успішного проходження конкурсу з викладачем слід укласти строковий трудовий договір, як правило на 5 років.

У деяких випадках можливе заміщення вакантних посад без оголошення конкурсу. Наприклад, на посади, які звільняються внаслідок закінчення терміну дії договору, можна призначати працівників, які виконують обов'язки відсутнього працівника до проведення конкурсу, а у випадках, коли освітній процес не можна забезпечити силами штатних працівників, можливе укладення договору з працівниками за сумісництвом без проведення конкурсу (за винятком завідувача кафедри та директора бібліотеки).

КОНТРОЛЬ ЯКОСТІ РОБОТИ ВИКЛАДАЧІВ

Усі викладачі під час глибинних інтерв'ю зазначили, що відчувають контроль якості своєї роботи. За словами респондентів, це проявляється у різні способи. Один із них – це свого роду самооцінка викладачів, під час якої вони заповнюють анкети, де мають вказати кількість проведених пар, відвідуваність цих пар, чи відбулися вони за розкладом. Також такі самі анкети можуть заповнювати інші викладачі або завідувачі кафедр, оскільки подекуди в академії існує практика взаємовідвідування. Кожні півроку на кафедрах складають графіки, за якими кожен із викладачів має відвідати заняття своїх колег. Окрім цього, на пари також заходять завідувачі кафедр та представники навчально-методичної частини. Одна з респонденток із одного з РІДУ розповіла, що в аудиторіях стоять камери, які записують процес ведення занять. Ці відеозаписи зберігаються на випадок виникнення конфліктних ситуацій.

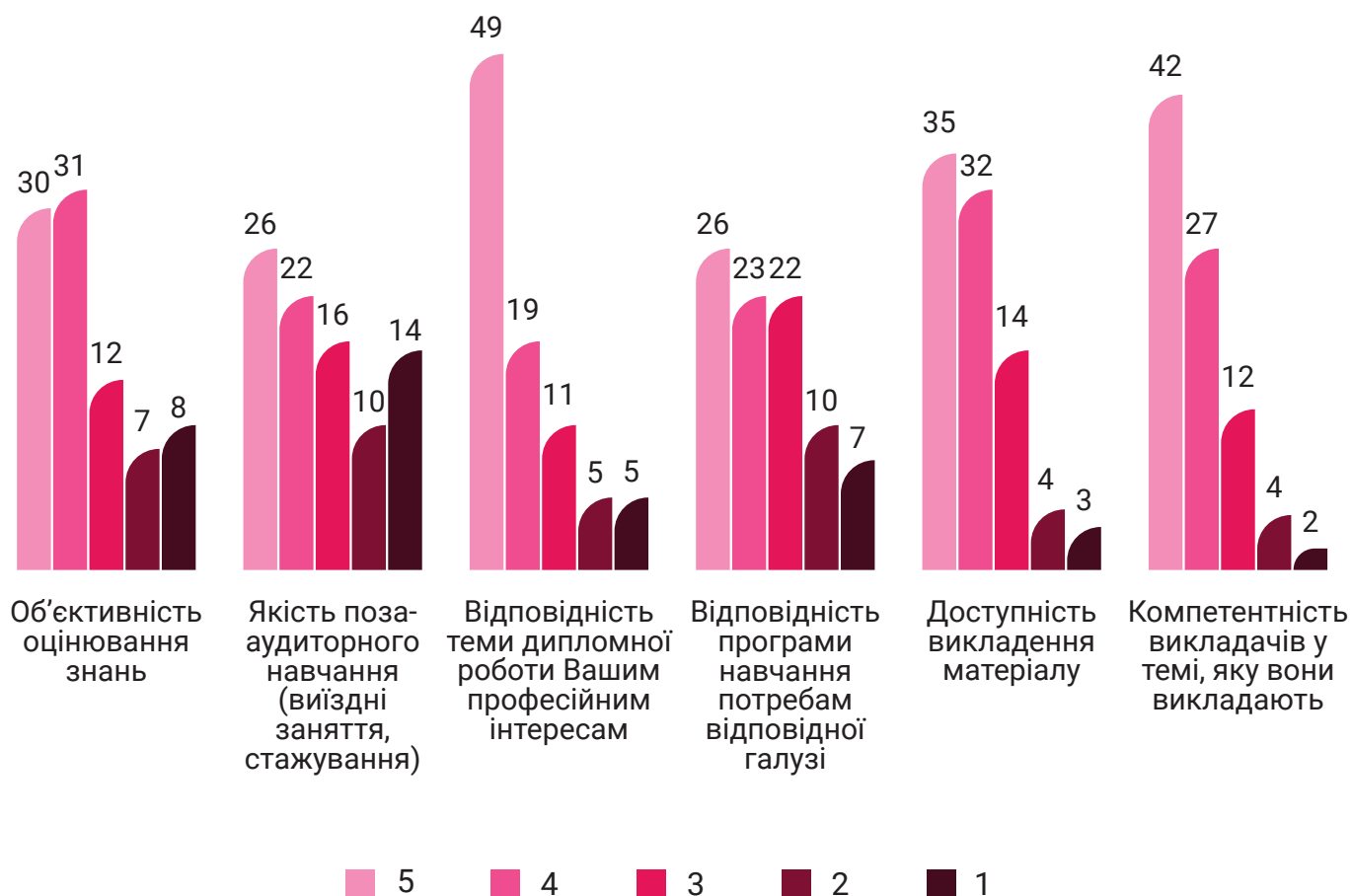
Декілька респондентів вважають таку практику взаєморецензування корисною, оскільки вона дає можливість повчитися чомусь у своїх колег, оцінити власну роботу у порівнянні з іншими, а також стимулює дотримання навчального плану та розкладу. Натомість декілька інших опитаних не розуміють доцільності таких заходів, якщо вони не впливають на подальшу роботу або не дають додаткових переваг тим, хто має високі результати внутрішньої оцінки. Загалом респонденти не нарікають на такі практики контролю якості.

Майже всі викладачі також згадували про опитування слухачів, яке проводять кожного семестру. У цих анкетах просять оцінити якість роботи викладача, котрий вів дисципліну. Викладачі не дуже поінформовані щодо індикаторів, які входять до таких анкет. Більше того, вони не бачать результати на власні очі. Частина дізнається про якісь нарікання з боку слухачів від керівництва, частина – за допомогою рейтингів, які складаються за результатами анкет. Проте на різних кафедрах ці рейтинги мають різний вплив на роботу. За словами респондентів, на деяких кафедрах тим викладачам, які посіли високі місця за оцінкою слухачів, нараховують премії. На інших ці рейтинги не мають жодного впливу на репутацію, оплату праці або подовження контракту. У таких випадках рейтинги можуть впливати лише на мотивацію викладачів.

Слухачі розповіли, що справді заповнюють згадані анкети, в яких оцінюють компетентність викладачів, їхнє ставлення, надання матеріалів, можливість практичного застосування знань, своєчасність занять. Проте, як і викладачі, вони не знають, чи впливають на щось результати цього анкетування, і якщо так, то на що саме. Окрім цього, деякі слухачі нарікають на недостатню анонімність анкет, оскільки роздають їх у паперовому вигляді в групі. А отже, викладач може «вирахувати» автора тих чи інших відповідей. На думку цього респондента, більш доцільним було б проводити анкетування на сайті і гарантувати анонімність.

Під час онлайн-опитування ми запропонували слухачам та випускникам НАДУ оцінити, окремі аспекти організації навчання в НАДУ. Кожному з показників потрібно було поставити бал від 1 до 5, де 1 – найнижча оцінка, а 5 – найвища. Компетентність викладачів більшість респондентів оцінили на найвищий бал, натомість відповідність програми навчання потребам галузі та якість стажування повністю задовольняють лише близько 30%. Це досить типова ситуація для українських вищих навчальних закладів, коли дисципліни можуть читати високопрофесійні викладачі, проте сама доцільність цих дисциплін у програмі виглядає дещо сумнівною. Зрештою, дві п'яті респондентів оцінили відповідність програми навчання потребам галузі на 3 бали і нижче. Стажування в НАДУ сприймають переважно формально – і, швидше за все, проводять їх також формально – адже значна частка респондентів оцінили їхню якість на 3 бали і нижче.

ОЦІНІТЬ ЯКІСТЬ НАВЧАННЯ В НАДУ ЗА ТАКИМИ КРИТЕРІЯМИ:
(РЕЗУЛЬТАТИ НАВЕДЕНІ У %) N=227



ОЦІНКА РОБОТИ СЛУХАЧІВ ТА ДИПЛОМНІ РОБОТИ

Згідно з положеннями НАДУ, поточна оцінка проводиться для перевірки того, як слухач засвоює навчальний матеріал. Поточна оцінка проводиться за трьома умовними напрямками: перевірка теоретичних знань (у формі звітів по темах чи рефератів, написання контрольної роботи, проведення усної співбесіди), участь слухача у практичних і семінарських заняттях, перевірка практичних навичок (виконання та захист індивідуальних навчальних практичних завдань).

Для слухачів заочної форми навчання передбачені такі види контролю: реферати, індивідуальні навчальні завдання, індивідуальні практичні завдання, які треба виконувати у період між сесіями, або контрольні завдання з модуля, виконання яких контролює викладач в аудиторії. Слухачі заочної форми отримують завдання під час установчої сесії (завдання з посібників, розміщені на сайті НАДУ або видані безпосередньо слухачу). У міжсесійний період слухачі здають або надсилають поштою виконані роботи в деканат, який зазначає час отримання завдання та передає його на перевірку кафедр. Якщо робота надійшла із запізненням більш ніж на два тижні, тоді оцінку за роботу знижують на 25%. Під час сесії слухачі захищають свої роботи у ході співбесіди з викладачем.

Для слухачів заочно-дистанційної форми навчання 50% балів виділені на всі види діяльності, які слухачі виконують дистанційно, і ще 50% – на очні сесії. Такий розподіл балів обумовлений тим, що слухачам дистанційної форми навчання необхідно особисто підтвердити якість виконаних робіт.

Підсумковий контроль може відбуватись у формі іспиту (для модулів, що мають більше ніж 2 кредити ECTS) або за результатами поточного контролю (для модулів, що мають менше ніж 2 кредити ECTS). Іспит проходить у формі письмових відповідей на екзаменаційні білети або у формі тесту. На іспит можна виносити задачі та завдання, що потребують творчої відповіді та вміння застосовувати отримані знання. Підсумковий контроль у вигляді іспиту не може перевищувати 30% балів за курс. Для отримання позитивної оцінки за курс необхідно набрати щонайменше 15 балів за іспит.

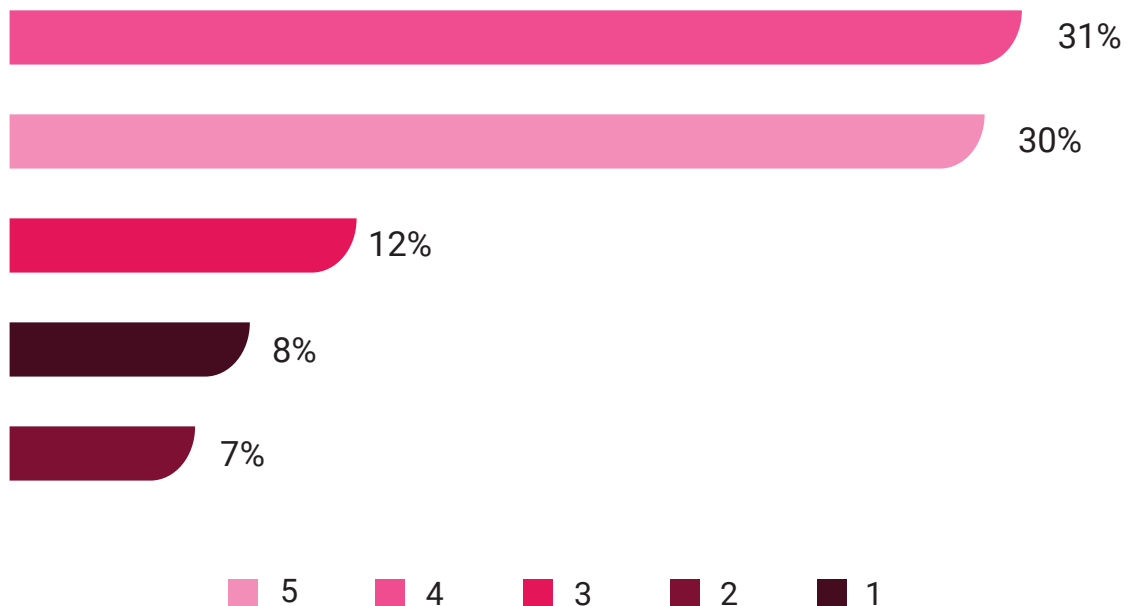
За словами респондентів глибинних інтерв'ю, проміжний контроль знань у НАДУ здійснюють переважно за допомогою письмових індивідуальних робіт. Також проводять проміжне тестування, оцінку роботи на практичних та семінарських заняттях, презентації рефератів та доповідей. У тих слухачів, які навчаються на заочно-дистанційній формі, є можливість здавати проміжні письмові роботи за допомогою спеціального сайту.

Не всі слухачі, з якими ми проводили інтерв'ю, були задоволені організацією навчання. Наприклад, одна з респонденток нарікає на зміст лекцій, оскільки вони не завжди відповідають заявленій темі. Одна слухачка заочної форми скаржиться, що частину робіт доводиться друкувати замість того, щоб здавати в електронному вигляді, і загалом підхід до навчання є неактуальним. Інша вважає, що потрібно загалом змінювати організацію навчального процесу на заочній формі, оскільки наявна не є продуктивною. Вона пропонує зменшувати тривалість сесії, яка зараз є двотижневою, оскільки це відриває слухачів від робочого процесу. Окрім цього, на її думку, варто відходити від погодинного обліку предметів – і, відповідно, лекцій і семінарів – оскільки деякі теми можна висвітлити за півгодини, а інші потребують більш детального розгляду. Тобто треба опрацювати матеріал залежно від мети, а не від кількості відведеного часу.

Переважним видом підсумкового оцінювання є комп'ютерні або паперові тести. Щоправда, деякі слухачі мали досвід усних і письмових екзаменаційних білетів. За словами одного з респондентів з заочно-дистанційної форми, вони складають загальний тест, у який входять питання з усіх дисциплін, які їм читали протягом семестру.

Під час онлайн-опитування ми попросили слухачів та випускників НАДУ оцінити об'єктивність оцінювання знань з боку викладачів від 1 до 5, де 1 – найнижча оцінка, а 5 – найвища. Результати показують, що третина респондентів не завжди або навіть часто не розуміють, за якими критеріями оцінюють їхні знання. Це досить критична ситуація, адже через це третина студентів втрачають можливість зрозуміти та продемонструвати, наскільки вони досягли запланованих навчальних результатів, що, у свою чергу, демотивує їх і заохочує формалістично ставитись до навчання.

ОЦІНІТЬ ЯКІСТЬ НАВЧАННЯ В НАДУ ЗА ТАКИМИ КРИТЕРІЯМИ:
ОБ'ЄКТИВНІСТЬ ОЦІНЮВАННЯ ЗНАНЬ
N=258



Згідно з положеннями НАДУ, керівників магістерських робіт призначають з числа професорів і доцентів НАДУ та провідних фахівців органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Тематика магістерських робіт має бути пов'язана з місцем майбутньої роботи випускника. Перелік орієнтовних напрямів магістерських робіт подає кожна кафедра, і він має бути розміщений на сайті. Тимчасове положення визначає, що магістерські роботи можуть бути виконанні на замовлення Секретаріату Президента України, Секретаріату КМУ, ЦОБВ, ДУС, органів державного управління та місцевого самоврядування, громадських організацій та організацій, які направили слухача на навчання. У слухачів є можливість запропонувати свою тему магістерської роботи, але для цього необхідно обґрунтувати доцільність її розробки.

Перевірку навчальних та кваліфікаційних робіт на плагіат повинен робити викладач або керівник магістерської роботи під час її перевірки. Якщо виявлено плагіат, викладач надає вмотивовані висновки для розгляду роботи на засіданні кафедри, оцінює роботу в 0 балів (кваліфікаційні роботи не допускаються до захисту), повідомляє директорів інституту, в якому навчається слухач, та Раді слухачів. Якщо слухач не погоджується з рішенням викладача, він може вимагати додаткової перевірки на плагіат. У такому випадку завідувач кафедри призначає експерта, який здійснює повторну перевірку, а на основі висновку цього експерта завідувач кафедри приймає остаточне рішення. Окрім академічного покарання (незарахування роботи, повторного оцінювання чи повторного проходження курсу), до слухача можна також застосувати дисциплінарне покарання (догану, письмове попередження, відрахування з НАДУ).

До складу екзаменаційної комісії мають входити держслужбовці, що займають посади I-II категорії, провідні науковці у сфері державного управління, віце-президенти НАДУ, керівники навчально-методичних підрозділів, завідувачі кафедр, професори та доценти кафедр та замовники випускників (представники органів державного управління і місцевого самоврядування). Одна й та сама особа не може бути головою ДЕК більше трьох років. Голів державних комісій для кожної спеціальності обирають серед керівників Секретаріату Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, керівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (а також заступників за згодою).

Під час захисту магістерських робіт комісія повинна отримати саму магістерську роботу, висновок про допуск слухача до захисту, копію навчального плану слухача, письмовий відгук керівника магістерської роботи та рецензію. Рецензію на магістерську роботу готує або безпосередньо замовник (керівник органу державної влади чи органу місцевого самоврядування), або провідний науковець у цій сфері чи представник недержавних організацій. Список рецензентів завчасно подають кафедри. Раніше також була передбачена оплата за рецензування, яку згодом ліквідували. До складання державних іспитів і захисту магістерських робіт допускають слухачів, які виконали індивідуальний навчальний план. Перед захистом магістерську роботу обов'язково має розглянути кафедра, що випускає слухача.

Після закінчення своєї роботи ДЕК формує звіт, у якому, поміж іншим, відзначає магістерські роботи, які можуть бути впроваджені в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

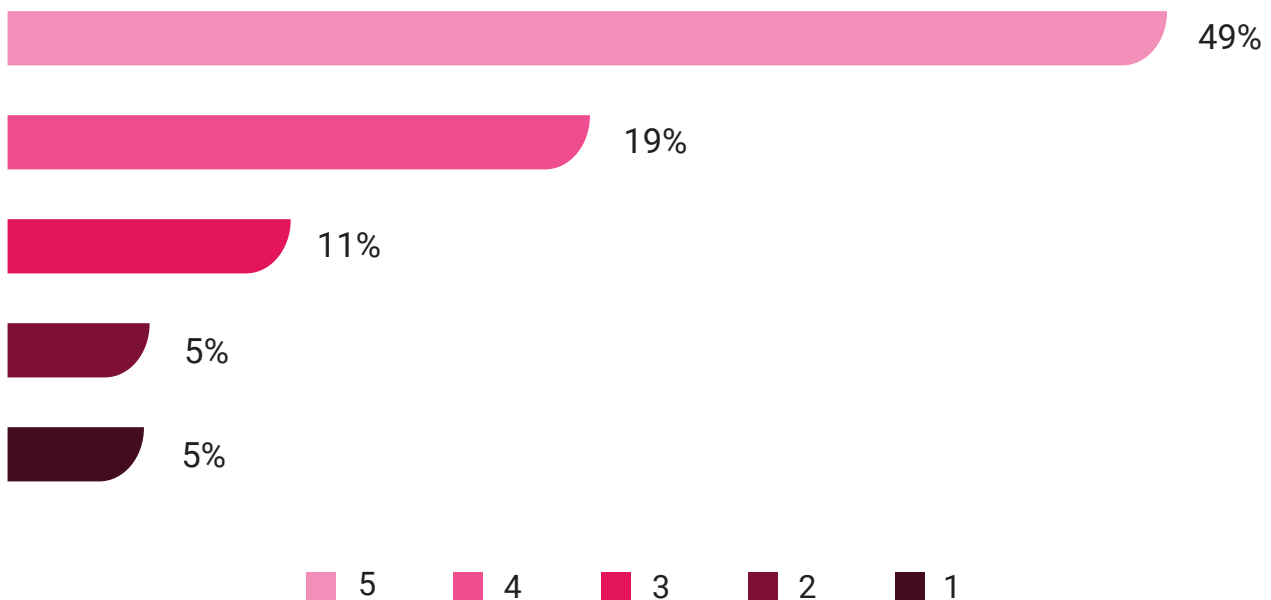
Результати глибинних інтерв'ю показали, що практики, які стосуються магістерських робіт, можуть відрізнитися залежно від кафедри. На деяких кафедрах слухачі мають повну свободу у виборі тем, а на інших можуть вибирати з переліку, який надає кафедра. Щоправда, у другому випадку слухачі мають можливість коригувати обрану тему відповідно до своєї професійної діяльності та інтересів. Одна з респонденток, яка змінила місце роботи під час навчання, змогла переробити тему магістерської роботи таким чином, щоб вона відповідала новій роботі. Один із викладачів відзначив, що на їхній кафедрі намагаються стежити, щоб слухачі обирали теми, які відповідають їхній діяльності у якості державних службовців. І хоча зараз така вимога вже не закріплена у відповідній постанові, вони все одно наголошують на необхідності листа від роботодавця, що він погоджується на таку тему магістерської роботи свого працівника.

Так само, як і з темами, на деяких кафедрах слухачам призначають наукового керівника. Проте більшість респондентів стверджували, що самі обирали собі керівника магістерської роботи. Позитивним є те, що всі респонденти були задоволені комунікацією з керівником: більшість із них казали, що обговорювали всі етапи написання, методологію, статті, які потрібно було написати до диплому.

Захист магістерських робіт є однаковим для всіх слухачів. Він проходить у присутності екзаменаційної комісії. Слухач має представити презентацію та відповісти на додаткові запитання.

Під час онлайн-опитування ми попросили слухачів та випускників НАДУ оцінити, наскільки теми їхніх дипломних робіт відповідають їхнім професійним інтересам, за шкалою від 1 до 5, де 1 – найнижча оцінка, а 5 – найвища. Більш ніж дві третини респондентів підтвердили результати глибинних інтерв'ю та повідомили, що теми відповідають їхнім інтересам. Це позитивна сторона організації освітнього процесу, адже така ситуація сприяє мотивації слухачів та їхній зацікавленості в досягненні результату під час свого індивідуального кваліфікаційного дослідження.

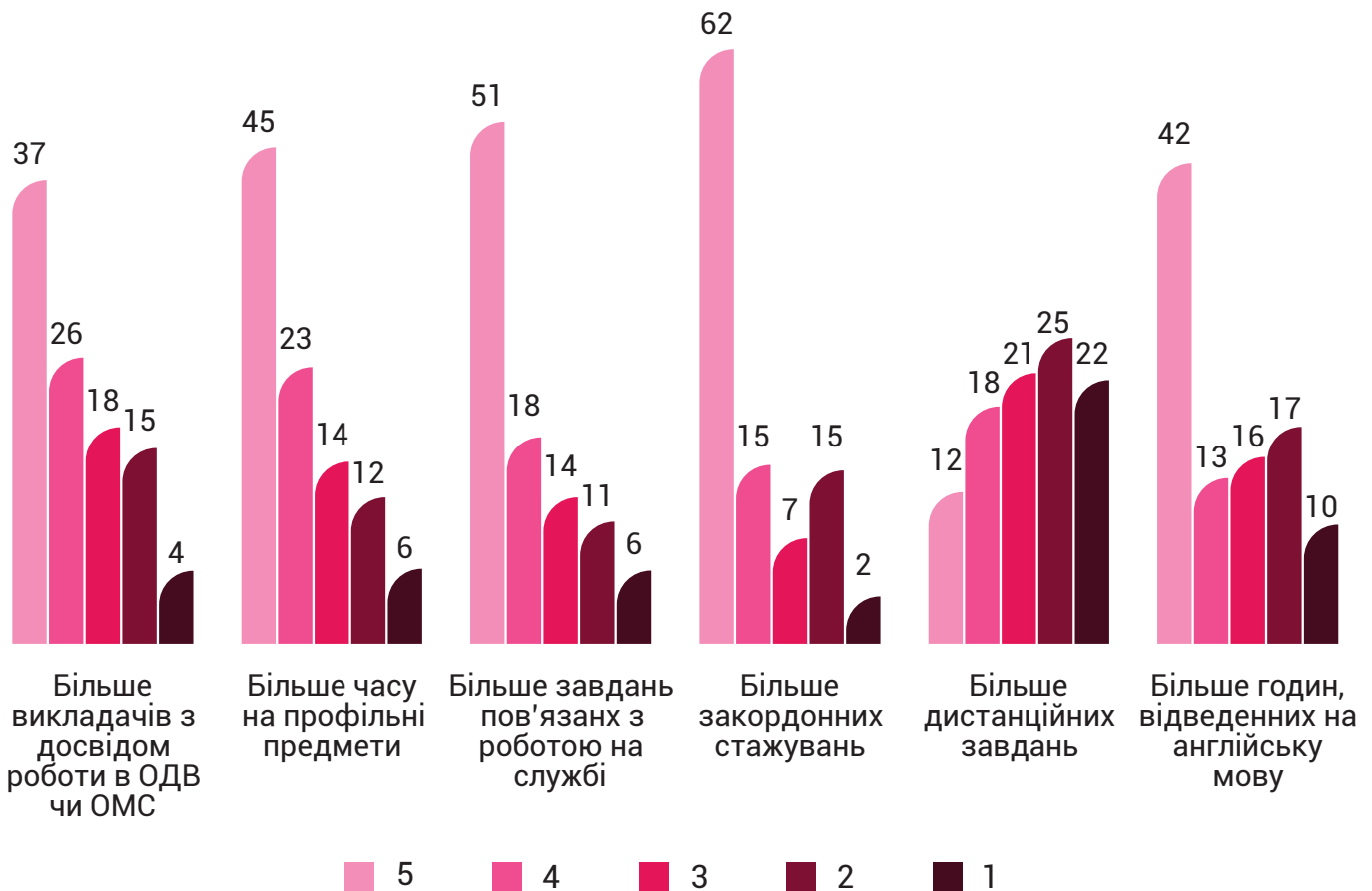
**ОЦІНІТЬ ЯКІСТЬ НАВЧАННЯ В НАДУ ЗА ТАКИМИ КРИТЕРІЯМИ:
ВІДПОВІДНІСТЬ ТЕМИ ДИПЛОМНОЇ ВАШИМ ПРОФЕСІЙНИМ ІНТЕРЕСАМ**
N=258



ЩО ВАРТО ЗМІНИТИ В ОРГАНІЗАЦІЇ НАВЧАННЯ: ДУМКА СЛУХАЧІВ І ВИПУСКНИКІВ

Також респондентам онлайн-опитування було запропоновано висловитися з приводу тих речей, які варто вдосконалити у процесі навчання в НАДУ. Кожен із показників вони мали оцінити за шкалою від 1 до 5, де 1 – повністю не погоджуюсь, що потрібно вдосконалити, а 5 – повністю погоджуюсь, що потрібно вдосконалити. Переважна більшість респондентів вважають, що варто збільшити кількість закордонних стажувань, а також завдань, пов'язаних із роботою на службі. Тобто багатьом випускникам та слухачам не вистачає практичності під час навчання. Це перегукується з недостатньою відповідністю змісту програм потребам галузі. Також велика частина опитаних вказали, що хотіли б бачити більше викладачів із досвідом роботи на державній службі, мати більше часу на профільні предмети та більше годин для вивчення англійської мови. Натомість кількість дистанційних завдань, на думку більшості, збільшувати не треба. Це може свідчити про те, що зараз слухачі відчувають брак очної та індивідуальної роботи.

ЯКОЮ МІРОЮ ВИ ПОГОДЖУЄТЕСЬ, ЩО У ПРОЦЕСІ НАВЧАННЯ В НАДУ
СЛІД ВДОСКОНАЛИТИ ТАКІ РЕЧІ? (РЕЗУЛЬТАТИ НАВЕДЕНІ У %) N=258



Респонденти також мали можливість висловитися щодо того, що саме їм не подобається в НАДУ. Питання було відкритим, і більше половини з усіх опитаних дали на нього відповідь. Ми закодували ці відповіді для кращого відображення результатів. Майже половина респондентів виявилися незадоволеними тим чи іншим аспектом свого навчання. Майже по 9% зазначили, що їм не вистачає практики і що вони незадоволені компетентністю викладачів та новим керівництвом НАДУ. Приблизно стільки ж випускників та слухачів нарікали на інфраструктуру академії: незадовільний стан будівель закладу та гуртожитків, брак Інтернету, холод в аудиторіях узимку. Серед інших відповідей траплялися згадки про те, як адміністрація вводить слухачів в оману, про велику вартість навчання і байдужість викладачів та адміністрації до освітнього процесу й подальшого працевлаштування випускників магістерських програм НАДУ.

ЩО ВАМ НЕ ПОДОБАЄТЬСЯ В НАДУ?

N=258



ПІДСУМКИ

Аналіз окремих аспектів організації освітнього процесу в НАДУ засвідчив наявність умов, що не сприяють забезпеченню якісного навчання.

По-перше, в академії, по суті, немає конкурентного відбору викладачів. Попри те, що оплата праці в НАДУ є вищою, ніж в інших ВНЗ Києва, що створює необхідні умови для конкурсу на вакансію, переважною практикою є безконкурсне продовження строкового контракту терміном на рік. Як зазначали респонденти, з одного боку, це дає можливість вести гнучку кадрову політику відповідно до набраного контингенту слухачів, а з іншого боку, таке нестабільне працевлаштування не сприяє професійному зростанню викладачів. Можна зробити висновок, що оцінка роботи викладача як з боку студентів, так і з боку викладачів подекуди має суто формальний характер, адже викладачі не розуміють та не відчувають її впливу. Це створює проблеми з мотивацією викладачів і підвищенням їхньої кваліфікації. Також брак прозорого відбору викладачів спричинює викривлення компонентів навчальної програми, перевантаження її тими дисциплінами, які не обов'язково важливі для професійної компетентності у сфері державного управління. Зокрема аналіз виявив відчутний розрив між наповненням дисциплін чи стажувань і реальними потребами у секторі, які відчувають слухачі. У кількох питаннях слухачі засвідчили слабкий зв'язок між навчальним матеріалом та його практичним застосуванням, нестачу профільних предметів та закордонних стажувань.

По-друге, низький конкурс на вступі та прийом кожного другого охочого від самого початку звужує можливості викладачів адекватно оцінювати роботу студентів. Неминуче відбувається певна девальвація оцінки, коли на практиці найнижчою оцінкою стає мінімальна допустима для зарахування предмету, адже академія не зацікавлена у відрахуванні слухачів. Натомість логіка забезпечення якості, як правило, передбачає значний відсоток відрахованих через неуспішність студентів у тих випадках, де набір на навчання є досить широким.

По-третє, згадана девальвація, викривлення оцінки та недостатнє розуміння отриманої оцінки серед слухачів, що проявилось під час інтерв'ю та онлайн-анкетування, призводить до демотивації та дезорієнтації слухачів, які не відчувають справжнього темпу власного просування і не отримують достатньо коментарів щодо свого рівня. Усе це знижує можливості для дієвого забезпечення якості освіти в НАДУ.

У більшості країн навчальні програми будуються на основі потреб, які визначаються міністерствами чи органами влади, які наймають держслужбовців. У деяких країнах навіть є прив'язка потреб в навчанні (спрогнозованих на один рік) до більш довгострокових планів розвитку персоналу. В інших країнах за визначення навчальних потреб відповідальні самі навчальні інституції, а не відділи управління людськими ресурсами в органах влади, однак останні повинні здійснювати кар'єрне планування для своїх працівників.

Іноді навчальні потреби дуже легко ідентифікувати (наприклад, коли відбувається реформування очевидно, що навчання потрібне всім держслужбовцям), але бувають випадки, коли потреба в навчанні менш очевидна (наприклад, навчання етиці, комунікації). Саме тому при оцінці потреб та розробці відповідних програм намагаються покладатись на різні джерела інформації та збирають інформацію щодо потреб не тільки від органів влади, що наймають держслужбовців, а й, наприклад, від консультаційних органів, до яких можуть входити науковці, представники зацікавлених груп з приватного сектору, об'єднань роботодавців. Консультаційні органи доповнюють потреби визначенні органами влади своїм поглядом стосовно нових змін у навчанні та майбутніх шляхів розвитку державної служби²⁶.

За Законом «Про державну службу», професійна компетентність – це «здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку». Відповідно, повноцінне набуття цих знань, умінь та навичок має бути забезпечене під час навчання держслужбовців у НАДУ. Згадані вище практики інших країн, а також стандарти Європейського простору вищої освіти наголошують на потребі регулярного моніторингу, перегляду та доопрацювання навчальних програм. Такий перегляд, зокрема, має враховувати зміни потреб у суспільстві, очікування й потреби студентів, а також їхню задоволеність програмою. Цей розділ дещо відрізняється від попереднього, адже він присвячений не лише організаційному аспекту освітнього процесу, а й його змістовному наповненню.

ВПЛИВ ОРГАНІВ ВЛАДИ НА ЗМІСТ НАВЧАЛЬНИХ ПРОГРАМ

Відповіді викладачів про співпрацю з органами влади очікувано виявилися діаметрально протилежними. Частина респондентів зазначають, що органи влади не висловлюють ніяких побажань щодо навичок, знань чи тем, які бажано висвітлити під час навчання. Деякі викладачі стверджують, що навіть коли вони направляють запити, то отримують формальні відповіді, які складно пов'язати з навчальним планом і практичною складовою. Інші ж викладачі запевняють, що таку інформацію їм надають, і вони мають постійний зв'язок з органами влади:

“Ще органи влади скеровують пріоритетні теми дипломних робіт. Крім того, ми скеровуємо на керівництво над дипломами державних службовців, які мають науковий ступінь.”

З інтерв'ю можна зробити висновок, що наявність співпраці з органами влади та її ефективність залежать від кафедри або навіть від конкретного викладача. Наприклад, за словами однієї з респонденток, їхня кафедра має прямі контакти із замовниками програми: комітетами,

26. OECD (1997), “Public Service Training in OECD Countries”, SIGMA Papers, No. 16, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml619ljzn-en>

лідерами партій та фракцій. Тому навчальна програма часто коригується відповідно до потреб та нових актуальних тем. Щоправда, залишається під питанням, який саме вплив мають керівники політичних партій та фракцій і як це впливає на якість освіти.

Окрім цього, для викладачів-сумісників, які мають ще й іншу роботу, окрім викладання в академії, запити до органів влади є не настільки доцільними. Вони можуть орієнтуватися в практичних питаннях і змінювати програми відповідно до свого досвіду роботи поза академією.

Респонденти, які займають посади завідувачів кафедр, також не висловили єдиної думки щодо залучення органів влади до створення або коригування змісту навчальних програм. Один із таких респондентів зазначив, що, наскільки він знає, для створення програм використовували навички та вміння, прописані в посадових інструкціях. Так були визначені і компетентності державного службовця, і те, які практичні вміння потрібно йому надати. Відповідно, викладачам дали перелік умінь та навичок, під які вони мали розробити власні навчальні плани. Проте не всі вважають такий підхід доцільним:

Особисто я вважаю, що це не дуже правильно, тому що вища освіта... це треба навчитись думати, узагальнювати, проводити аналіз. На це звернено меншу увагу, більшу на кейс-методи.

Інший завідувач кафедри пригадав лише те, що минулого року органи влади рекомендували напрямки досліджень магістерських робіт. Водночас він відзначає брак кадрової політики в органів влади, що має вплив і на навчання в академії:

Повинна бути стратегія кадрової політики – нормальна, узгоджена з Президентом. У ній має бути у нас своя роль. Якщо ми говоримо, що ми підготовка кадрів, то тоді треба прописувати, вимагати, і ці кадри повинні бути не просто підготовлені, а затребувані. Вони будуть затребувані тоді, коли дійсно Президент і всі інші будуть проводити нормальну кадрову політику.

Водночас декілька викладачів і завідувачів кафедр говорять про те, що більш доцільною є співпраця з органами влади щодо короткотермінових програм підвищення кваліфікації.

Тому що це більш мобільна система, відповідно, вона покликана відповідати на ті чи інші зміни.

За словами одного з респондентів, колись була спроба пов'язати роботу викладача з роботою органів влади. Це відбувалося шляхом проведення занять на базі обласних адміністрацій або міських виконавчих комітетів. Щоправда, на його думку, такі заняття, знову ж таки, краще проводити для слухачів курсів підвищення кваліфікації, а не у якості повноцінних занять на магістратурі. За інформацією керівництва НАДУ, така практика продовжується і зараз.

Представники кадрових служб органів влади відзначають, що їм надходять анкети з проханням надіслати пропозиції можливих тем семінарів, тренінгів, питань, які вони хотіли б розглянути. Такі анкети частіше стосуються курсів підвищення кваліфікації. Щодо магістратури, то такі анкети іноді заповнюють ті працівники, які отримали ступінь в НАДУ (а часом – кадрова служба). Ці опитування радше стосуються оцінки досвіду навчання в академії, ніж побажань і пропозицій щодо змісту навчальних програм.

ЗМІСТ НАВЧАЛЬНИХ ПРОГРАМ ОЧИМА СЛУХАЧІВ ТА ВИПУСКНИКІВ

Минулого року в НАДУ почався процес формування нових освітніх програм – як загалом спеціалізацій, так і нових навчальних планів дисциплін. За словами завідувачів кафедр, які були частково залучені до цього процесу, коли вони почали визначати зміст спеціалізацій і спеціальностей, то спиралися на власний досвід роботи, спілкувалися з представниками системи управління та з колишніми слухачами. Окрім цього, намагалися залучити досвід інших країн. Щоправда, були і респонденти, які висловлювали занепокоєння щодо процедури зміни навчальних програм:

Але так як цей процес зміни навчальних програм відбувався швидко, все-таки вони суб'єктивно обирались. Я не можу сказати, що там відображені потреби підготовки державних службовців. Там скоріше суб'єктивне бачення колективу академії.

На думку цього респондента, те, що всі завідувачі кафедр брали участь у формуванні програм, негативно вплинуло на їхню якість, оскільки кожен любив свої інтереси. Внаслідок цього деякі дисципліни викладають на кількох кафедрах і кілька викладачів одночасно. Такі ситуації є не дуже зрозумілими як для слухачів, так і для викладачів, які мають узгоджувати дисципліну зі своїми колегами.

Внесок викладачів у зміст навчальних програм теж може залежати від інституту та кафедри, у яких вони працюють. Одна з викладачок відзначила, що їхню думку практично не враховують при формуванні програм. З іншого боку, майже всі респонденти вказали на відсутність тиску з боку адміністрації чи навчально-методичного відділу щодо того, що саме викладати. Особливо це стосується вибіркового та авторських курсів. Якщо обов'язкові курси мають певний перелік тем, які викладач має висвітлити у рамках дисципліни, то в інших випадках він має більшу свободу.

Під час онлайн-опитування слухачів та випускників НАДУ ми подали респондентам узагальнений список умінь, знань та навичок, рівень опанування яких потрібно було оцінити за 5-бальною шкалою. Список знань, навичок та вмінь був складений за участі зовнішніх експертів із державної політики. Перелік знань та навичок був складений як універсальний для всіх держслужбовців та посадовців ОМС, тобто до нього увійшли знання та навички, якими в ідеалі повинні володіти всі. Перелік умінь був поділений на два окремі списки для керівників та виконавців. Для цілей дослідження кваліфікації посад категорії 7 та інших посад, що не належать до жодної категорії служби в ОМС, були умовно прирівняні до кваліфікацій спеціаліста держслужби.

І. ЗНАННЯ, НЕОБХІДНІ ДЛЯ ВСІХ ПОСАД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. Багаторівневого демократичного врядування
2. Системи законодавства України
3. Принципів належного врядування (верховенства права, субсидіарності, децентралізації, відкритості, звітності, ефективності)
4. Електронного урядування та електронної демократії
5. Політики європейської інтеграції
6. Циклу і процедур вироблення державної політики
7. Основ аналізу державної політики
8. Основ державних фінансів і фінансового менеджменту
9. Бюджетних і міжбюджетних взаємодій
10. Моніторингу та оцінювання державної політики і програм
11. Управління організацією та змінами в ній
12. Сучасних методів управління персоналом
13. Процедур оцінювання роботи державних службовців

14. Основ запобігання корупційним проявам і конфлікту інтересів
15. Процедур взаємодії з громадськістю і засобами масової інформації
16. Англійської мови

Для більшості респондентів наріжним питанням, яке було неодноразово згадане і під час глибоких інтерв'ю, стала англійська мова – 55% респондентів дуже низько (оцінка «1» та «2») оцінили можливість вдосконалити англійську мову під час навчання.

Що ж до інших виокремлених тематичних напрямків, більше половини респондентів оцінюють якість їх опанування на «4» і «5» (Me=4). Така оцінка може виявитися дещо завищеною, адже кожен респондент самостійно, виходячи з власного професійного досвіду, оцінював обсяг знань, здобутий під час навчання. Більше того, цілком можливо, що не всі посадовці мали досвід використання всіх виокремлених тематичних напрямків у професійному середовищі. Позитивні оцінки «4» і «5» можуть бути результатом менш свідомого ставлення до оцінювання, тоді як оцінки «1», «2» і «3» дозволяють говорити про критичну налаштованість. Виходячи з цього припущення, ми відфільтрували оцінки «4» і «5». Нижче на графіку видно, які теми отримали найбільше негативних оцінок від респондентів.

ОСНОВНІ СЛАБКІ МІСЦЯ У ЗМІСТІ НАВЧАЛЬНИХ ПРОГРАМ В НАДУ,
НА ДУМКУ СЛУХАЧІВ ТА ВИПУСКНИВ (КІЛЬКІСТЬ ВІДПОВІДЕЙ) N=258



Окрім англійської мови, в п'ятірку найгірше опанованих знань потрапили бюджетування, оцінювання роботи інших держслужбовців, електронна демократія, багаторівневе врядування та запобігання корупції. Натомість теми європейської інтеграції, системи українського законодавства, принципів належного врядування та аналізу політики респонденти переважно оцінювали високими балами.

До переліку навичок, які підлягали самооцінці, увійшли особистісні навички, так звані *soft skills*.

II. НАВИЧКИ, НЕОБХІДНІ ДЛЯ ВСІХ ПОСАД ДС ЧИ СЛУЖБИ В ОМС



Лідерства
(тільки категорія
«А», категорія «Б»)



Командної
роботи



Стратегічного
мислення
(тільки категорія
«А», категорія «Б»)



Самоосвіти



Стресостійкості



Ініціативності в
управлінні змінами



Усного
спілкування



Публічних виступів,
ведення переговорів

Більшість опитаних відповіли, що навчання в НАДУ дозволило їм опанувати ці навички, переважно високо оцінивши кожну з них ($M=5$). Природно, що в середньому найвищу оцінку отримала навичка самоосвіти ($M=4,26$), адже це одна з найбільш ключових навичок для тих, хто навчається на заочній програмі, а також загалом для людей, які вже мають за плечима одну вищу освіту. Натомість найнижчу оцінку отримала навичка лідерства ($M=3,76$). Також відносно мало людей набули навичок стресостійкості та ініціативності в управлінні змінами.

СЕРЕДНЯ ОЦІНКА НАБУТИХ НАВИЧОК

MIN = 1, MAX = 5

Лідерство



До переліку вмінь ми віднесли більш конкретні практичні знання. На ці питання відповідали лише ті, хто мав попередній досвід роботи на держслужбі чи в ОМС. Також уміння були поділені на два списки: для керівників та виконавців.

УМІННЯ ДЛЯ КАТЕГОРІЙ ПОСАД: КЕРІВНИКИ ТА СПЕЦІАЛІСТИ

ПОСАДИ ДС: КАТЕГОРІЇ А, Б
ПОСАДИ ОМС: КАТЕГОРІЇ 1-6

ПОСАДИ ДС: КАТЕГОРІЯ В
ПОСАДИ ОМС: КАТЕГОРІЯ 7, ІНШІ ПОСАДИ В ОМС



формулювати місію, стратегічні цілі й завдання організації



ідентифікувати суспільні проблеми, придатні до розв'язання



готувати пропозиції з формування політики



проводити консультації зі стейкхолдерами



ідентифікувати суспільні проблеми, придатні до розв'язання



готувати пропозиції з реалізації політики



розробляти альтернативні варіанти політики



готувати доповідні записки щодо реалізації державної політики



ефективно використовувати ресурси



делегувати завдання



брати на себе відповідальність у непрогнозованих умовах



управляти проектами



готувати проекти нормативно-правових і регуляторних актів



розробляти концепції



здійснювати моніторинг та проводити оцінювання політики програм



ефективно використовувати ресурси



оцінювати результати діяльності організації й виконавців



виявляти потреби в професійному навчанні підлеглих



вирішувати конфлікти



виявляти потреби у своєму професійному навчанні



шукати, обробляти та аналізувати дані

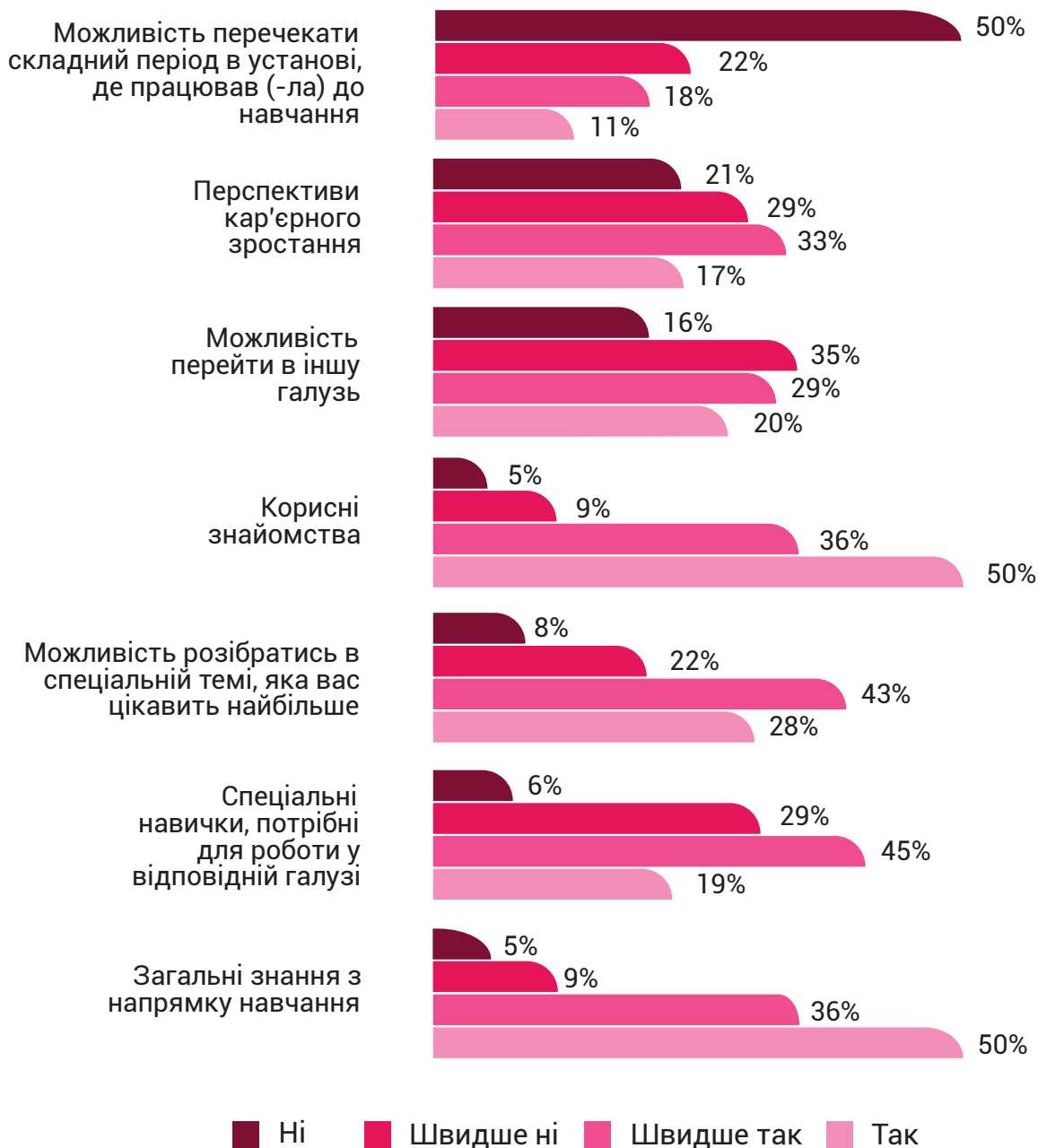
Під час навчання в НАДУ керівники, на їхню думку, найкраще розвинули уміння вирішувати конфлікти, брати на себе відповідальність у непрогнозованих умовах, оцінювати результати діяльності і виконавців, виявляти потреби у професійному навчанні підлеглих. Натомість найменше вони навчилися проводити консультації зі стейкхолдерами, готувати пропозиції з формування політики та ідентифікувати суспільні проблеми, придатні до розв'язання.

У свою чергу, виконавці найкраще опанували пошук та аналіз даних, а також навчилися виявляти потреби у власному професійному навчанні. Найгірше виконавцям вдалося навчитися готувати проекти нормативно-правових та регуляторних актів, а також розробляти концепції.

ПОЗАПРОФЕСІЙНІ ТА ПОЗАНАВЧАЛЬНІ ЗДОБУТКИ

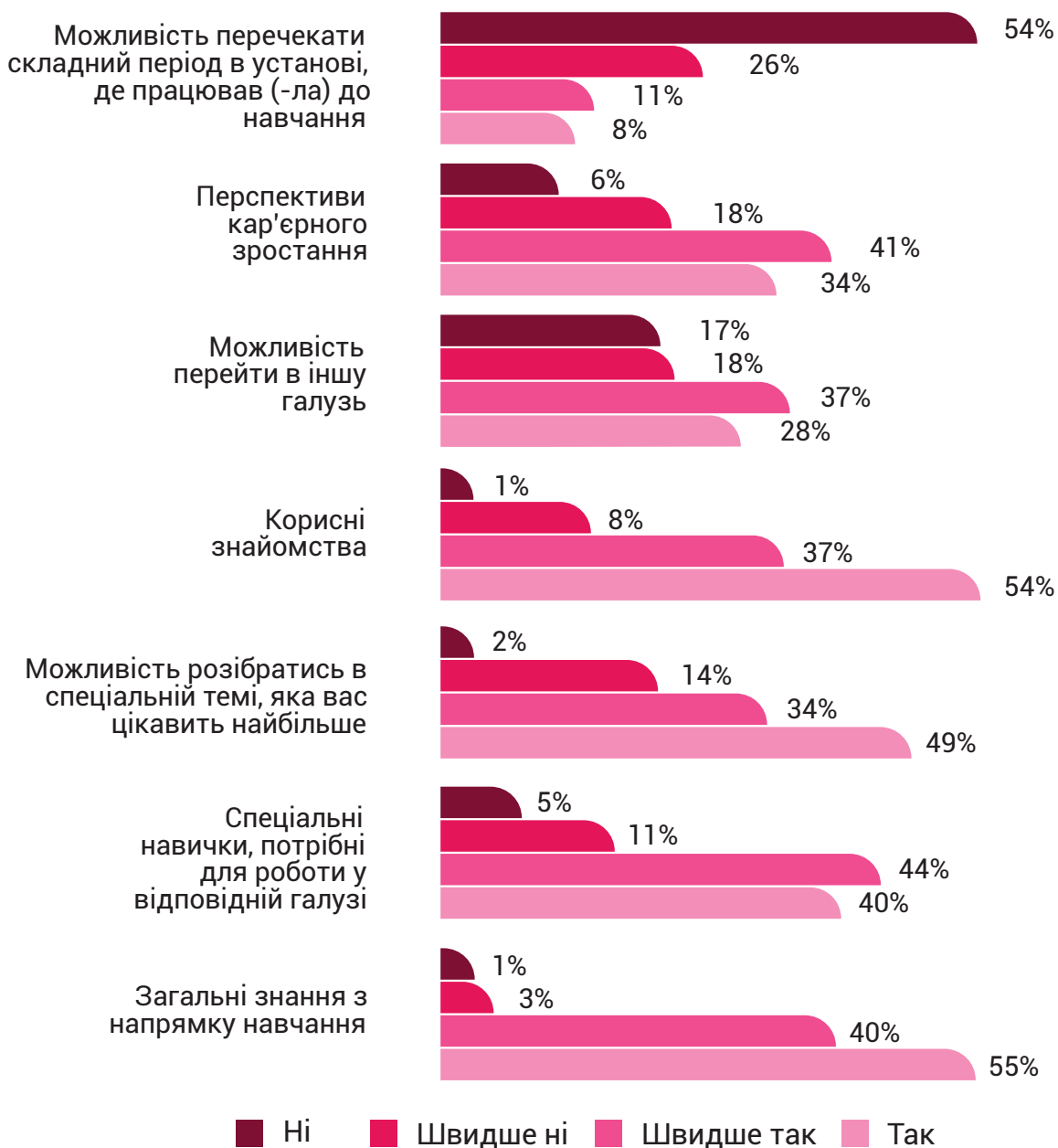
Здобуття вищої освіти може приносити не лише професійні знання та навички: окрім цього, слухачі можуть розширити свої соціальні контакти, розвинути загальну ерудицію, уникнути безробіття тощо. Тому ми попросили респондентів, які вже закінчили навчання в НАДУ, оцінити, що саме вони отримали завдяки цьому навчанню. Переважна більшість із них відзначили, що вони в тій чи іншій мірі набули загальні знання з напряму навчання, а також корисні знайомства. Натомість відносно небагато опитаних вказали, що завдяки магістратурі у НАДУ вони отримали можливість перечекати складний період в установі, в якій вони працювали до навчання. Не так багато респондентів погодилися з твердженням, що навчання дало їм перспективи кар'єрного зростання, і ще менше отримали можливість перейти в іншу галузь. Водночас можливість розібратись у спеціальній темі та спеціальні навички отримали відносно багато випускників.

ЩО ВИ ОТРИМАЛИ ЗАВДЯКИ НАДУ? (ВИПУСКНИКИ) N=171



Питання про очікування від навчання ми також поставили нинішнім слухачам НАДУ. Результати виявилися дещо відмінними від результатів випускників. Тут ще менша частка стверджує, що навчання на магістратурі для них є можливістю перечекати складний період на місці роботи. Природно, слухачі більш скептично ставляться до можливості отримати перспективи кар'єрного зростання, що може бути пов'язано зі скасуванням переваг для випускників НАДУ при підвищенні. На інші питання респонденти-слухачі відповідають із більшою надією, ніж випускники. Переважна більшість вважають, що завдяки навчанню в НАДУ вони отримають можливість перейти в іншу галузь, корисні знайомства, можливість розібратися в спеціальній темі, загальні знання з напрямку навчання та спеціальні навички. Таку різницю можна пояснити тим, що слухачі можуть мати дещо завищені очікування. Крім того, випускники вже мали досвід застосування тих чи інших знань і навичок на практиці, тому вони можуть більш критично оцінити, що саме вони отримали завдяки магістратурі в академії.

ЯК ВИ ВВАЖАЄТЕ, ЩО ВИ ОТРИМАЄТЕ ЗАВДЯКИ НАВЧАННЮ В НАДУ?
(СЛУХАЧІ) N=87



Аналіз змістовного наповнення навчальних програм показав, що залучення роботодавців, випускників і слухачів до формування набору дисциплін та переліку тем відбувається досить спорадично й радше залежить від конкретної кафедри або навіть від викладача. Це частково пояснює певне невдоволення слухачів рівнем суголосності навчальних програм та реальних потреб на державній службі. Зрештою, можна припустити, що укладачі деяких навчальних програм можуть стикатися з пасивністю самих органів влади, які не можуть чітко артикулювати свої потреби на період одного-двох років.

Найбільше нарікань у слухачів викликає якість навчання англійської мови. Також до недостатньо опанованих знань (дисциплін) потрапили бюджетування, оцінювання роботи інших держслужбовців, електронна демократія, багаторівневе врядування та запобігання корупції. Натомість теми європейської інтеграції, системи українського законодавства, принципів належного врядування та аналізу політики респонденти переважно оцінили високими балами.

Серед так званих «м'яких навичок» в академії, цілком очікувано, найкраще вчать самоосвіті, натомість слухачі відчувають брак уваги до лідерства, ініціативності в управлінні змінами та стресостійкості. Також аналіз показав, що одним із беззаперечних здобутків навчання у НАДУ слухачі називають корисні знайомства, тобто розбудову своєї соціальної мережі.

Аналіз показав, що НАДУ має вищий рівень державного фінансування у перерахунку на одного студента, ніж пересічний вищий навчальний заклад в Україні. Тобто можна стверджувати, що заклад не має типових для українських університетів проблем із недофінансуванням. Тому витрати освітніх програм повинні бути або принаймні можуть бути забезпечені на належному рівні. Водночас НАДУ зберігає своє монопольне право на державне фінансування навчання держслужбовців та посадовців місцевого самоврядування певної категорії. Отже, НАДУ не відчуває зовнішньої конкуренції, а це, у свою чергу, не сприяє належному забезпеченню якості освітніх програм.

На нашу думку, уряд повинен внести зміни до Постанови про формування державного замовлення на підготовку держслужбовців і створити єдине конкурентне середовище між усіма ВНЗ, які мають ліцензію на підготовку за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Це можна зробити, передавши формування та розподіл усіх обсягів відповідного державного замовлення на підготовку держслужбовців та посадовців місцевого самоврядування до одного замовника. На сьогоднішній день єдиним державним замовником, який розподіляє бюджетні місця на підготовку магістрів у конкурентний спосіб є Міносвіти. Зокрема, з червня 2017 року Міносвіти запустило механізм розподілу бюджетних місць на підготовку магістрів між ВНЗ на основі результатів їхньої діяльності (*performance-based funding*) за формульним алгоритмом. На відміну від ручного розподілу на конкурсній комісії, він забезпечує рівність ВНЗ, прозорість та більшу ефективність розподілу, адже людський фактор у ньому зведений до мінімуму, а ВНЗ з кращими результатами діяльності отримують більшу кількість бюджетних місць.

Ми схильні вважати, що запровадження конкурентного розподілу обсягів державного замовлення є необхідною умовою для всього подальшого реформування системи професійного навчання державних службовців і посадовців місцевого самоврядування, тобто без нього шанси на дієве реформування є критично низькими.

Окремого аналізу потребує сам обсяг державного замовлення на підготовку магістрів публічного адміністрування. У 2017 році уряд замовив підготовку 3255 магістрів, з яких 710 на денній формі навчання. Може виявитись, що державна служба не потребує такої кількості фахівців з профільною освітою рівня магістра. За таких умов, можливо, більш продуктивною формою є можливість слухати окремі дисципліни, які відповідають конкретним потребам державних службовців та посадовців місцевого самоврядування або можливість слухати короткострокові програми (*minors*), які включають кілька дисциплін.

Водночас рекомендуємо Нацдержслужбі, Міносвіти та Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти залучити провідних експертів і розробити перелік вимірюваних індикаторів якості програм підготовки із публічного управління та адміністрування, а також запустити відповідний моніторинг цих індикаторів. Серед складових такого моніторингу має бути думка самих слухачів та їхніх роботодавців. Задля цього варто налагодити систему регулярного збору відгуків і самооцінки щодо організації та змісту навчальних програм від слухачів, випускників програм публічного адміністрування та управлінь персоналом органів влади. Цілком імовірно, що запроваджений інститут державних секретарів сприятиме більш активному залученню органів влади до такого моніторингу. Як показує практика, така система може бути створена в онлайн-форматі.

Зібрані відгуки є корисними для постійного вдосконалення змісту навчальних програм та розподілу державного фінансування навчання на магістерських та короткострокових (якщо вони будуть створені) програмах публічного адміністрування.

Аналіз виявив, що однією з сильних сторін НАДУ є заочно-дистанційна форма навчання. Ми рекомендуємо поширити дистанційну форму навчання на більшість слухачів НАДУ та розглянути можливість зробити її відкритою, тобто дати можливість слухати окремі курси або ж короткі програми з кількох курсів не лише слухачам НАДУ, а й усім охочим. Такий крок створить додаткові стимули постійно оновлювати зміст дисциплін і вдосконалювати викладацьку майстерність.

Водночас дистанційна програма має бути доповнена очними заняттями для практичної роботи, розвитку soft skills (зараз деякі з них слабо розвиваються) та індивідуальних консультацій, під час яких слухачі повинні мати змогу отримати коментарі щодо результатів свого навчання. Особливо важливо приділити увагу системі оцінювання знань. Дослідження зафіксувало, що слухачі далеко не завжди розуміють, як відбувається оцінювання знань у НАДУ. Це призводить до демотивації та дезорієнтації слухачів, які не відчують справжнього рівня власного просування і не мають достатнього зворотного зв'язку. Така ситуація звужує можливості для забезпечення якості освіти в НАДУ. Дієвим способом, який усуне цей недолік, є залучення представників слухачів до моніторингу справедливого оцінювання, одним із превентивних заходів якого є поширення інформації та обговорення зі слухачами способів оцінювання перед початком навчання.

Практика відкритого конкурсу на вакансії держслужбовців та посадовців місцевого самоврядування має зберігатись і надалі. Спеціальні преференції для випускників НАДУ під час прийому на роботу чи підвищення на державній службі радше негативно впливають на процеси забезпечення якості на магістерських програмах і стимулюють формалістичний підхід слухачів до навчання. Отже, попри болісний ефект від скасування преференцій, у довшій перспективі воно створить стимул до підвищення якості та дозволить залучити більше слухачів, налаштованих саме на здобуття знань.

Окрім того, у більш тривалій перспективі та за умови відсутнього підвищення оплати праці держслужбовців рівний конкурс на вакантні посади на державній службі чи в органах місцевого самоврядування може стати одним зі способів контролю якості освіти в НАДУ та інших закладах, які випускають фахівців із публічного управління й адміністрування. Найбільш конкурентоспроможні програми, випускники яких перемагатимуть інших претендентів, отримуватимуть позитивні відгуки від самих випускників та їхніх роботодавців.

Аналіз виявив, що в НАДУ, по суті, немає конкурентного відбору викладачів. Нещодавно прийнятий порядок заміщення вакантних посад викладачів потребує імплементації та нагляду за його дотриманням. Водночас академії необхідна система професійного росту наявних у штаті викладачів, яка передбачатиме неминучі санкції та заохочення за результатами комплексної оцінки (перехресного рецензування, оцінки слухачів, самооцінки), яка на разі проводиться, проте не має обов'язкового впливу.

Ми сподіваємося, що результати нашого аналізу та рекомендації, зроблені на його основі, допоможуть керівництву НАДУ, АПУ, КМУ та Нацдержслужбі, а також експертному середовищу підвищити ефективність професійного навчання держслужбовців, зокрема якість магістерських програм із публічного адміністрування, і наблизити ці програми до освітніх потреб держслужбовців та посадовців місцевого самоврядування.



КИЇВ 2017

