

**ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ПІДГОТОВКИ ПРОФЕСІЙНИХ
УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ**

Постановка проблеми. Вдосконалення механізму впровадження державної політики в життя вимагає висококваліфікованих фахівців державної служби. Останнє, в свою чергу, потребує подальшого удосконалення самої державної політики у сфері підготовки професійних управлінців, зважаючи на складну політичну ситуацію в країні, перспективи європейської та євроатлантичної інтеграції України.

Основне завдання державних службовців, як зазначають дослідники, полягає в забезпеченні найефективнішого, найрезультативнішого, найшвидшого впровадження у життя державно-політичних рішень. Для цього слід визнати нагальну потребу необхідності професіоналізації державної служби, цілеспрямованої підготовки, відбору й використання з цією метою корпусу компетентних фахівців, здатних адекватно вирішувати державні справи.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Дослідженню аналізу державної політики та його складників присвячені роботи таких сучасних дослідників, як О. Кілієвича, В. Ребкала, В. Романова, О. Рудіка та ін. Вагомим внеском у систематизації наукової парадигми державної політики, розкритті змісту, принципів та методології її аналізу стала монографія В. Тертички “Державна політика: аналіз та здійснення в Україні” [13].

Заслуговують на увагу публікації з дослідження різноманітних аспектів формування державної політики О. Валевського, Б. Гаєвського, М. Логунової, В. Лугового, М. Михальченка, М. Пірен, А. Пойченка. Взаємозв’язок державної політики і державного управління досліджували у своїх працях В. Авер’янов, В. Бакуменко, В. Бебик, С. Дубенко, М. Головатий, В. Князєв, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, В. Ребкала та російські науковці Г. Атаманчук, А. Дегтярьов.

Зарубіжні дослідження, присвячені аналізу державної політики, визначенню її сутності, змісту та етапів формування, побачили світ під авторством П. Брауна, Е. Вайнінга, Д. Веймера, В. Вільсона, Е. Вудгауза, М. Говлета, М. Рамеша, Б. Гурне, В. Дана, Ч. Ліндблома, Л. Пала, Г. Райта.

Необхідності формування системної кадрової політики держави, суттєвих змін у підготовці та просуванні кадрів присвячені роботи відомих українських учених В. Авер’янова, О. Воронька, С. Дубенко,

В. Князева, В. Лугового, П. Назимка, Н. Нижник, В. Олуйка, С. Серьогіна, Л. Титаренко, В. Цветкова, О. Якубовського, В. Яковенко, В. Яцюка та ін.

Невирішена раніше частина загальної проблеми. Не зменшуючи наукового вкладу попередніх дослідників, зазначимо, що в науковій літературі відсутні значні політологічні розробки проблеми ефективності державної політики у сфері підготовки управлінських кадрів як стабілізуючого чинника соціально-політичного розвитку країни.

Метою статті є визначення шляхів удосконалення державної політики у сфері підготовки професійних управлінських кадрів як важливого чинника формування кадрової складової процесу становлення демократичної, правової, європейської держави.

Викладення основного матеріалу. У першу чергу, дослідження державної політики в сфері підготовки управлінських кадрів пов'язане з увагою вчених до проблеми аналізу політики держави, частиною якої є державне управління.

Термін “політика”, як і термін “держава”, не має єдиної, чітко окресленої дефініції. Політологічне значення політики трактується як організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, в межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована, головним чином, на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення владних запитів і потреб [9, с. 258].

На думку науковця В. Тертички [10], термін *policy* (безпосередня політика, зміст) треба розглядати в контексті декількох понять, серед яких він доцільно, з погляду дисертанта, визначає *administration* (управління), тому що управління містить чимало елементів політики.

Типовими прикладами визначення цих двох понять, як зазначає О. Кілієвич, можна вважати такі [8, с. 370]:

- політика (*politics*) – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів у межах використання інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб;
- політика (*policy*) взагалі – це план дій, або напрям дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією та ін.

У рамках нашого дослідження треба окреслити доцільність аналізу державної політики в сфері підготовки управлінських кадрів, зокрема, державних службовців. Останні грають недрюгорядну роль в політичному процесі країни, який є формою функціонування політичної системи суспільства. Політичний процес має дуалістичний характер: містить конфлікти й співпрацю виборців, їхніх обранців, груп

інтересів, законодавців, бюрократів (управлінців), ЗМІ тощо. [13, с. 69] Отже, державно-управлінські кадри виступають однією з головних складових політичного процесу, впливають на реалізацію функцій держави в загальнонаціональних масштабах, що вимагає пильної уваги з боку самої держави до підвищення ефективності їх професійної діяльності.

Уточнюючи поняття *державна політика*, підкреслимо, що це курс дій: організована, цілеспрямована діяльність державних органів чи бездіяльність; щодо вирішення певної проблеми, сукупності проблем для досягнення суспільно значимих результатів.

Дослідник В. Тертичка дає своє пояснення державної політики: "... це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства" [13, с. 82-83].

Зв'язок державної політики й соціально-економічних суспільних детермінант у аспекті управління виявляється в тому, що основними суб'єктами управління суспільством є державні інститути, а тому поліпшення управління – найважливіший чинник діяльності держави. Ось чому державна політика, на думку Г. Райта, є сферою, яка складається з багатьох дисциплін, сфокусованих на процесах і функціях управління [12].

Із дослідження фахівця В. Тертички зрозуміло, що виокремлення державного управління від державної політики є досить умовним, між ними існує тісний зв'язок, як між суспільним розвитком і державною політикою [13, с. 92]. У контексті політичної теорії та суспільного розвитку загалом визначаються основні вартості та норми державної політики та, зокрема, управління країною.

Торкаючись питань бюрократичної організації органів державної влади та формування управлінської еліти, зазначимо, що вдосконалення механізму впровадження державної політики в життя вимагає висококваліфікованих фахівців державної служби.

Своєрідною формою та засобом практичного втілення в життя державної політики є державне управління. Політика й управління тісно взаємопов'язані, внаслідок чого політика стає управлінням, а управління становить найбільшу політику.

В. Вільсон зазначає, що управлінські питання не є політичними, але при цьому політика нічого не варта без підтримки управління, тому що управління не є політикою [17, с. 28-29].

Нове державне управління відмовилося від розмежування управління й політики. "Нове управління державними органами ставить собі

за мету не тільки виконувати законодавчі накази якомога ефективніше та економічніше, а й впливати на вибір та втілення в життя політики, яка загалом поліпшить якість життя для всіх” [13, с. 487].

У межах розгляду категоріального понятійного апарату, акцентуючи увагу на управлінських аспектах діяльності працівників органів державної влади, зазначимо, що управління – це, насамперед, також і система органів та установ, призначених здійснювати рішення політичної влади [6, с. 3].

Ч. Ліндблом і Е. Вудгауз зазначають у своїй праці, що будь-яка державна політика є комплексним феноменом, який складається із дій багатьох обраних, призначених чи найнятих чиновників [18].

Своєрідними знаряддями, інструментами державної політики виступає виконавча влада.

Знаряддя, чи інструменти державної політики, – це специфічні засоби, за допомогою яких політика, як реакція на проблему, впроваджується в життя [13, с. 520].

Виконавча влада, яка, як зазначалося, виступає інструментом державної політики, здійснюється системою спеціально створених суб’єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією, що не властива органам законодавчої і судової влади. За посередництвом системи цих органів – виконавчої влади – здійснюється державне управління, виконавча і розпорядча діяльність [2, с. 12-13; 7, с. 26].

Виконавча влада здійснюється повсякденно, безперервно й оперативно. Масштаби її діяльності дуже великі, її структурами охоплюються майже усі сфери суспільного життя: економіка, соціальна сфера, підтримання безпеки і організація оборони, культура, освіта, наука тощо. Виконавча влада має універсальний характер і в часі, і у просторі, тобто здійснюється безперервно й скрізь, де функціонують колективи [7, с. 26].

Влада, як атрибут держави, не перестала бути значимою, і ступінь її впливу через управлінську діяльність державних органів на всі сфери суспільної життєдіяльності не зменшилася з часом.

Основними посадовими особами виконавчої влади виступають, зокрема, державні службовці. Професіоналізація кадрового управлінського складу органів виконавчої влади є першочерговим завданням держави в сучасних умовах.

Як зазначає дослідник О.А. Воронько [4], на формування державної кадрової політики впливає низка об’єктивних чинників: політичних, соціальних, морально-етичних тощо. Основними принципами добору, розстановки та виховання кадрів він називає: демократичну основу в

роботі з кадрами, добір за діловими, політичними, морально-етичними якостями, піклування про функціонування ефективної системи резерву кадрів, співпрацю досвідчених і молодих перспективних працівників, оцінку їхньої діяльності за досягнутими результатами й методами роботи, постійну перевірку кадрів на практиці, та (особливо слід підкреслити) постійну увагу до розвитку кадрів та їхнього професійного навчання.

Широкомасштабна адміністративна реформа в Україні має на меті вдосконалення системи адміністративного управління. Тож “основними цілями і завданнями державної служби в Україні є сприяння незмінності конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина, а також забезпечення результативності та стабільності діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах” [4, с. 14].

Майже в усіх стратегічних і програмних документах, що визначають основні завдання подальшого державного розвитку, чільне місце належить підготовці нової генерації управлінських висококваліфікованих кадрів, які враховуватимуть національні традиції і світовий досвід та трансформуватимуть їх відповідно до вимог розбудови української держави становленням громадянського суспільства та переходом до ринкової економіки.

Серед науковців та управлінців України існує чітке розуміння того, що тільки продумана, ефективна, послідовна кадрова політика створить передумови для забезпечення політичної, економічної, соціальної, духовної сфер, а також системи державного управління кадрами нового покоління, що володіють достатніми для розв’язання сучасних завдань знаннями, уміннями та навичками [5, с. 285].

Ефективна підготовка кадрів визначає і тенденції регіональної політики. Як зазначає О. Яковенко, “особливу увагу слід приділити кадровій і науковій підтримці регіонального розвитку” [14, с. 11].

Питання оптимізації кадрової політики, зокрема, регіональної, розробки нових механізмів і схем підготовки та перепідготовки управлінських кадрів сьогодні належить до розряду першочергових. Це питання національного масштабу і значення, оскільки є інструментом формування стратегічного кадрового резерву країни [1, с. 295].

Ще 8 лютого 1997 р. Кабінет Міністрів України постановою затвердив Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

У цьому документі визначено, що:

- державна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців повинна забезпечувати потреби центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів і організацій, на які поширюється чинність Закону України “Про державну службу”, у працівниках з високим рівнем професіоналізму та культури, здатних компетентно й відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам;
- державну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців становлять освітньо-професійні програми підготовки, перепідготовки і професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців, додаткові програми функціональної спеціалізації “Державне управління”, навчальні заклади, які реалізують зазначені програми, та органи, що здійснюють управління підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації державних службовців.

На регіональному рівні одну з головних ролей відіграють обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації, які оперативнo та безперервно підвищують професійність та компетентність кадрового складу органів державної влади, удосконалюють професійну майстерність управлінців. Тому питому увагу науковці на шляху удосконалення системи підготовки державних службовців повинні приділяти не лише основним вищим навчальним закладам з підготовки фахівців державного управління, але й обласним центрам перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Сьогодні нагальним завданням в Україні стає удосконалення законодавчої бази та приведення її до європейських стандартів, стабілізація політичного процесу, пошук нової моделі державного управління. У рамках зазначеного напрямку розробляється також концепція модернізації самої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади.

Процес професійного вдосконалення управлінських кадрів потребує:

- актуалізації теорії безперервної освіти протягом усього життя, послідовного здійснення якісного навчання, з урахуванням професійних, особистісних характеристик, починаючи від навчання вперше прийнятих державних службовців із

подальшим супроводом протягом усієї професійної діяльності в органах державної влади;

- формування позитивного іміджу державної служби та залучення молоді до служби в органах державної влади, враховуючи потребу їх професійного вдосконалення та окремого підходу фахової підготовки до державної служби, акумулюючи досвід поколінь, із сучасними вимогами до випереджаючого навчання, актуальності та адресності підготовки управлінських кадрів; збільшення об'єму стажування молоді в органах державної влади з подальшим занесенням тих, хто успішно пройшов навчання, в кадровий резерв;
- організації систематичного обміну міжнародним управлінським досвідом, а також збільшення відсотку виїзних навчальних заходів (у т. ч. за кордон) у ході підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- у ході навчання управлінських кадрів проводити короткотермінові тренінги та семінари з використанням активних форм і методів навчання дорослих; остаточно ліквідувати комп'ютерну безграмотність, яка ще, на жаль, у деяких районах залишається актуальною; забезпечити можливість отримання освіти державними службовцями дистанційно, без відриву від виробництва;
- законодавчо забезпечити необхідність підвищення кваліфікації державними службовцями в перші 3-6 місяців після прийняття на службу в органи державної влади та подальше навчання за професійною програмою підвищення кваліфікації в термін не один раз на п'ять років, а, з урахуванням динамічності сучасної соціально-політичної, економічної ситуації в країні, один раз на три роки, з обов'язковим занесенням до особистої справи та перевагами для зарахування в резерв на більш високі посади.

Із метою вирішення невідкладних проблем у сфері підготовки управлінських кадрів, враховуючи кадрову кризу, яка проявляється у нестабільності кадрового складу державного управління, недостатній чисельності у структурах влади кадрів із високим рівнем культури, компетентності, політичної зрілості, здатності розуміти інноваційні соціальні процеси, продукувати нові ідеї, приймати управлінські рішення; необхідності удосконалення системи кар'єрного розвитку державних службовців, побудованої на основі професійних досягнень, освіти, особистих якостей та системи матеріального заохочення;

актуальності запровадження системи безперервного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, необхідно:

1. *Удосконалення законодавчої бази.*

Науковці, державні діячі відмічають першочерговість прийняття наступних законодавчих актів, таких як:

- Закону України “Про Концепцію державної кадрової політики України”, нової редакції Закону України “Про державну службу”, Закону України “Про національну систему професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування”, доцільним також є внесення змін до Конституції України, Законів України “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування України”.

2. *Реформування системи управління в сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, що потребує:*

- забезпечення єдності й дієвості системи управління та регулювання діяльності всіх елементів системи навчання державно-управлінських кадрів [10, с. 6]. Зокрема, утворення в структурі Голодержслужби управління організації професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та відділу підвищення кваліфікації, що входить до його складу;
- ефективної взаємодії органів управління, навчальних закладів та державного службовця [16];
- визначення загальнонаціональних стандартів якості освітнього та кадрового забезпечення управлінської діяльності, що мають встановити чіткий порядок ліцензування, атестації та акредитації установ і закладів, які займаються навчанням державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

3. *Реформування сфери організації та розвитку державної служби з урахуванням кадрового чинника:*

- залучення молоді до державної служби; відбір, навчання та збільшення обсягів стажування талановитої молоді з подальшим зарахуванням до кадрового резерву; підвищення інтересу молоді до роботи в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, формування позитивного сприйняття процесу безперервної освіти державного службовця з поглибленим вивченням актуальних проблем з політології, права,

державного управління. Вагомим також є підвищення іміджу та популяризація державної служби серед молоді [3, С. 28, 29; 11].

- забезпечення високої мотивації і захищеності державних службовців із метою залучення до державної служби високопрофесійних спеціалістів; прийом та просування кадрів на основі їх ділових та професійних якостей;
- зменшення плинності кадрів державної служби. Постійна плинність кадрів, здебільшого державних службовців молодого та середнього віку, викликає необхідність збільшення видатків на підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, оскільки нормативними документами передбачено обов'язкове навчання державних службовців протягом першого року з часу прийняття на посаду [16]. Для вирішення цієї проблеми необхідний не тільки відбір талановитої молоді для служби в органах державної влади, підвищення іміджу державної служби, а й підвищення рівня заробітної плати в системі органів державної влади до рівня оплати праці управлінських кадрів у розвинених європейських країнах.

4. *Удосконалення організаційно-методичного забезпечення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації:*

- визнання професійного навчання як обов'язкової невід'ємної складової професійної діяльності державних службовців та осіб, зарахованих до кадрового резерву й роботи з персоналом, та розвиток гарантованих державою умов для такого навчання [10]; удосконалення законодавчої бази в цій сфері;
- формування змісту професійного навчання та організації навчального процесу відповідно до потреб економічного й соціального розвитку держави на основі впровадження сучасних наукових досліджень та широкого використання вітчизняного та іноземного досвіду у сфері державного управління та державної служби; важливо удосконалити зміст і форми навчання, особливо в системі підвищення кваліфікації, надаючи пріоритети питанням державного управління, його реформування, соціально-орієнтованої економіки, державного та господарського права, а також активним формам отримання відповідних знань;
- важливим напрямом діяльності навчальних закладів та центрів має стати підбір висококваліфікованого викладацько-

го складу, який зможе забезпечити актуалізацію змісту навчальних програм у зв'язку з вимогами часу;

- недостатнім є рівень охоплення державних службовців навчанням та підвищенням кваліфікації. Потребує розширення професійна підготовка фахівців за іншими освітніми й науковими галузями та спеціальностями відповідно до потреб професіоналізації персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

Отже, персонал державної служби постійно знаходиться у розвитку і визначається, крім політичних і економічних чинників, зростанням ролі науки в організації управління, значним використанням сучасних інформаційних технологій, що вимагає новітньої підготовки, формування нового типу державного службовця.

Управлінські кадри, зокрема, державні службовці, сьогодні є реальними провідниками завдань та функцій Української держави. Від їх професіоналізму та компетентності залежить хід реформ, що відбуваються в нашому суспільстві [15]. Беручи до уваги вищезазначене, проблема удосконалення державного регулювання зазначеної сфери потребує подальших наукових розробок.

Література

1. Бабаєв В. Навчальні коаліції – інструмент кадрового оновлення управлінських еліт // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 293-297.
2. Битяк Ю.П. Зуй В.В. Административное право Украины (общая часть): Учеб. Пособие. – Х.: Одиссей, 1999. – С. 12-13.
3. Верес М. Молодь – на державну службу // Інформ. – аналіт. вісник Чернігівської облдержадміністрації. – 2004. – № 8. – С. 28-29.
4. Воронько О.А. Керівні кадри: державна політика та система управління: Навч. посіб. для студ., слухачів із спец. “Державна служба”. – К.: Вид-во УАДУ, 2000 – 156 с. С. 14.
5. Губа О. Концептуально-методологічні підходи до дослідження проблем формування і реалізації кадрової політики // Вісник УАДУ. – 2003. – № 3. – С. 284-293.
6. Гурне Б. державне управління / пер. з фр. В.Шовкун. – К.: Основи, 1993. – 165 с.
7. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. Посібник / За заг.ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Львів: Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2002. – 352 с.
8. Кілієвич О. Дилема перехідної економіки: неспроможність ринку і неспроможність державної влади // Зб. наук. праць Укр. Академії держ. Управління при Президенті України / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К., 1998. – Вип 1. – С. 356-362.
9. Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. – К.: генеза, 1997. – 400 с.
10. Про комплексну програму підготовки державних службовців: Указ Президента України // Урядовий кур’єр: Орієнтир. – 2000. – 6 грудня. – С. 6.
11. Програма підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створен-

ня умов для її професійного зростання: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 року № 1444. **12.** Райт Г. Державне управління /пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. – К.: Основи, 1994. – 191 с. **13.** Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко “Основи”, – 2002. – 750 с. **14.** Яковенко О. Сучасна кадрова політика: регіональний аспект // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 5-9. **15.** Яцюк В.А. Удосконалення підвищення кваліфікації державних службовців в Україні: організаційно-правовий аспект: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр. – К., 2001. – 20 с. **16.** Яцуба В. Роль підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців в удосконаленні державного управління. – http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=37961&cat_id=35384. **7.** Wilson V.S. Canadian Public Policy and Administration: Theory and Environment. – Toronto; New York: McGraw-Hill Ryerson, 1981. – 442 p. **18.** Lindblom C., Woodhouse E. The Policy-Making Process. – New Jersey: Prentice Hall, 1993. – 164 p.