

О. М. Крутій,
д. держ упр., доц., професор кафедри
публічного адміністрування
та кадрової політики ХарПІ НАДУ

РЕГІОНАЛЬНИЙ «ТРИКУТНИК ВЗАЄМОДІЇ» В СИСТЕМІ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Статтю присвячено вивченню взаємодії органів влади та навчальних інститутів на регіональному рівні в контексті підготовки кадрів публічного управління.

Ключові слова: взаємодія; публічне управління, інституційний механізм взаємодії у системі підготовки кадрів публічного управління.

Однією з найважливіших складових оптимізації публічного управління є формування дієвого кадрового потенціалу. В сучасних умовах трансформації суспільства професіоналізація службовців публічного управління стає запорукою його ефективності. Високої професійної компетентності та професійно значущих особистісних якостей випускників як сучасних управлінців, передбачається цілеспрямована організація системи підготовки кадрів для органів публічного управління. Вона має відповідати, з одного боку, соціальним вимогам до якості та характеру сучасної управлінської діяльності та до особистості її виконавця, а з іншого – сучасним реаліям, у тому числі суспільно-політичним, соціально-економічним, правовим, екологічним, ментальним та іншим, які у своїй сукупності й утворюють зовнішнє середовище здійснення управлінських функцій.

Підготовка майбутніх фахівців для регіональних органів публічної влади виходить із цілей і завдань, які стоять перед системою управлінських органів, і враховує основні напрямки і практичний досвід адміністративних реформ, які було здійснено протягом останнього десятиліття у багатьох країнах світу. Виходячи з цього, система підготовки кадрів у сфері публічного управління виходять з усвідомлення нової ролі держави та організації управління на різних рівнях.

Теоретичні засади формування та реалізації державної кадрової політики України стали предметом дослідження В. Олуйка, О. Воронька, С. Дубенко, В. Князева, С. Краснопорової, В. Лугового, В. Майбороди, В. Мартиненка, В. Серьогіна, В. Цветкова та інших українських вчених, а також відомих російських вчених Г. Атаманчука, В. Гончарова, В. Дятлова, В. Гравіна, А. Турчинова та ін. Важливими внеском вітчизняних та зарубіжних вчених щодо стабільності публічного управління, а разом з цим полегшення вирішення стратегічних завдань суспільства, є підкреслення комплексного підходу до формування кадрового ресурсу публічної управління [2; 3; 5; 6; 8].

Досвід співробітництва харківських регіональних органів влади з вищими навчальними закладами у процесі підготовки кадрів публічного управління надає можливість стверджувати про необхідність створення і цілеспрямованого функціонування своєрідного регіонального «трикутника взаємодії» [1]. Він має формуватися на основі укладення цільових тристоронніх договорів між обласною державною адміністрацією, органами місцевого самоврядування, Національною академією державного управління при Президентові України, іншими вищими учбовими закладами, які здійснюють підготовку управлінців у публічній сфері та Головдержслужбою. Мета договору передбачає розробка й активне впровадження у практику роботи обласної державної адміністрації і міськвиконкому та їх структурних підрозділів наукових принципів системного управління функціонуванням і розвитком області та міського господарства. Однак, залишається недостатньо розглянутим питання створення системи ефективного кадрового забезпечення органів публічної влади, де буде визначено центр координації та наукового керівництва кадровою роботою в регіоні.

Мета дослідження полягає у створенні дійової системи ефективного кадрового забезпечення органів публічного управління в умовах розширення їхніх функцій і повноважень і зміцнення матеріальних умов праці. Передбачається також розробка і активне впровадження у практику роботи органів регіональної влади та їх структурних підрозділів наукових принципів

тристоронньої взаємодії у системі підготовки та добору кадрів публічного управління.

Розглядаючи основи державної кадрової політики в регіонах, характеризує її як діяльність щодо формування, розвитку і використання управлінських кадрів владних структур, державної служби для досягнення стратегічної політики, яка проводиться державою для розв'язання місцевих проблем. Принципи державної кадрової політики в регіонах України, що були досліджені В. Олуйко, поєднані із загальними конституційними принципами державної служби: 1) принцип верховенства Конституції і законів України над іншими нормативними актами, посадовими інструкціями при виконанні службовцями посадових обов'язків та забезпечення їх прав; 2) принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередньої дії, що зобов'язує державних службовців визнавати, дотримуватись і захищати права і свободи людини і громадянина; 3) принцип рівного доступу громадян України до державної служби; 4) принцип професіоналізму і компетентності; 5) принцип гласності (прозорості); 6) принцип відповідальності державних службовців за ті рішення, які вони готують і приймають, за виконання своїх посадових обов'язків, закріплених у законодавстві, та ін. Крім того, автором підкреслюється, що дані принципи здійснюються на загальних наукових основах: науковості, централізації і децентралізації, демократизму, плановості; відбору, підбору і розстановки кадрів; лінійного, функціонального і цільового управління; контролю виконання рішень та ін. Вирішальними факторами є наступність, оновлення, посилення професіоналізму державних службовців [6].

Головним інструментом реалізації державної кадрової політики на регіональному, як вважає В. Олуйко, є реалізація в регіональних органах влади державної кадрової політики і законодавства України про державну службу, ефективна і гнучка структуризація та оптимізація діяльності місцевих органів управління, розмежування повноважень і усунення дублювання функцій і обов'язків державних службовців і службовців органів

місцевого самоврядування, демократизація їх службових відносин з населенням на основі верховенства права і законності, пріоритету прав людини і громадянина, дотримання прав підприємств, установ і організацій, перехід від адміністративно-розпорядчих взаємовідносин з суб'єктами господарювання до координаційно-регуляторних, використання переважно економічних методів управління та соціальних орієнтирів тощо.

Підбір, підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації кадрів, формування їх національного світогляду, політичної, управлінської, правової, морально-етичної культури, економічних знань, планування кар'єри, соціально-правового захисту, інформаційно-технічного забезпечення, здійснення контролю за їх діяльністю повинні відповідати принципам кадрової політики країни [6, с. 8-9]. Стосовно останнього завдання, а саме щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців публічного управління, необхідно відмітити, що її вирішення має забезпечувати здобуття і поглиблення управлінських, фінансово-економічних, соціальних, правових знань та організаторських навичок, а також безперервне оновлення професійних знань і умінь, здобуття нової спеціальності або кваліфікації на основі раніше здобутої освіти і досвіду практичної роботи [6].

Підкреслюючи роль комплексного підходу до формування кадрового ресурсу публічної служби, деякі автори вказують на необхідності зменшення політичної залежності кадрів. Відсутність на даний час чіткого розмежування політичних та адміністративних посад призводить до політизації публічного управління та залежності державних службовців від політиків [11]. Іншим фактором непрофесіоналізму службовців є непривабливість публічної служби., що викликана розбіжністю між високою відповідальністю та інтенсивністю праці і рівнем її оплати. С. Краснопорова, О. Лазор, З. Палюга, як фактор професіоналізації кадрів публічних органів влади виділяють необхідність уніфікації законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Перетворення державного

управління та місцевого самоврядування у публічну адміністрацію неминуче має привести до формування публічної чи цивільної служби, де державна служба є частиною більш широкого поняття «публічна служба», під якою розуміється служба: а) в управлінському державному апараті; б) в органах місцевого самоврядування; в) у державних установах і підприємствах. Однак при цьому С. Краснопорова підкреслює, що служба в органах місцевого самоврядування має свою специфіку, як у її формуванні, так і у проходженні, тому їх не можна ототожнювати, при підборі та підготовці службовців необхідно враховувати специфіку даних сфер управління [2, с. 49].

Ю. Мальчин наголошує, що одним із найважливіших ресурсів місцевого та регіонального розвитку є інтелект людей, постійне його збагачення та поділяє цю проблему на три питання: інтелектуальний ресурс людини; інтелектуальний ресурс громади, який не є простою сумою інтелекту окремих людей; інтелектуальний ресурс кадрів, які працюють в регіональному управлінні та місцевому самоврядування. В. Олуйко вказує, що невідповідність системи підготовки та перепідготовки кадрів потребам сучасності, недієвість кадрового резерву, недосконалість системи добору кадрів тощо, є ще одним факторами непрофесіоналізму службовців публічного управління [6; 8].

Отже, мова йде про комплексну роботу, починаючи із вивчення основ управління у школах та вищих навчальних закладах, підготовки фахівців з державного управління, організацію їх перепідготовки та підвищення кваліфікації, а також широке інформування населення про напрями розвитку суспільства та влади та використання його потенціалу для удосконалення кадрового складу публічної адміністрації. При цьому мають враховуватися такі принципи навчання, як актуальність, участь, повторення та зворотний зв'язок.

Важливою передумовою успішної управлінської діяльності фахівця з публічного управління сьогодні уявляється належне оволодіння ним знаннями, уміннями і навичками, формування яких передбачається кожною

із зазначених складових змісту професійної підготовки і максимальною мірою відповідає основним ідеям концепції публічного менеджменту. Ці ідеї полягають у орієнтації на професійний і відповідальний менеджмент, наявності методик і стандартів визначення ефективності публічної діяльності, контролі за результатом, формування окремих публічних одиниць і надання їм самостійності та посилення конкуренції між учасниками процесу.

Виходячи з тривалого досвіду плідного співробітництва Харківської ОДА та міськвиконкомом і НАДУ, за підтримки інших вищих навчальних закладів міста пропонується створення своєрідного регіонального «трикутника взаємодії» у системі підготовки кадрів публічного управління. Сторонами цього трикутника мають стати ОДА та виконавчий комітет міської ради, НАДУ та інші вищі заклади, які готують відповідних фахівців, і Головдержслужба. Мета такої співпраці полягає у створенні дійової системи ефективного кадрового забезпечення органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в умовах розширення їхніх функцій і повноважень і зміцнення матеріальних умов праці. Передбачається також розробка і активне впровадження у практику роботи обласної державної адміністрації і міськвиконкому та їх структурних підрозділів наукових принципів системного управління функціонуванням і розвитком області та міського господарства.

Вказаними договорами передбачено також спільну діяльність сторін, спрямовану на активний пошук, розробку і впровадження організаційно-економічних, політичних і соціально-психологічних механізмів істотного підвищення ефективності виробничо-господарської діяльності в області й місті та забезпечення належного управління цією діяльністю в межах чинного законодавства і принципів ринкової економіки. Обласна державна адміністрація і виконавчий комітет міської ради згідно з укладеними договорами сприятимуть науковим дослідженням, спрямованим на пошук дійових засобів істотного підвищення ефективності функціонування систем

життєзабезпечення області й міста, інших соціально-економічних систем, на розробку методів, засобів та інформаційних технологій, орієнтованих на вдосконалення державного і муніципального управління. Вони виступатимуть замовниками досліджень і забезпечуватимуть фінансування найактуальніших для регіону і нашого міста досліджень і розробок, активно братимуть участь у їх проведенні та нададуть можливість необхідного для їх здійснення знайомства з успішним досвідом державного і муніципального управління в інших містах України та у країнах розвиненої демократії. Разом з партнерами облдержадміністрація і міськвиконком забезпечать можливість експериментальної перевірки результатів досліджень і розробок та їх упровадження у практику управління життєзабезпеченням області й міста. З метою належного виконання цільового кадрового замовлення з боку облдержадміністрації та міськвиконкому регіональний інститут відбиратиме на основі результатів психолого-діагностичного тестування потенційних лідерів і забезпечуватиме їхню інтегровану підготовку за обраними спеціальностями.

Науковці вищих навчальних закладів, що готують фахівців у сфері публічного управління, розроблятимуть сучасні наукові основи регіональної кадрової політики, методологію психологічного діагностування і методіку практичного його здійснення та забезпечуватимуть безпосереднє проведення. За результатами діагностування вони формуватимуть конкретні рекомендації щодо раціонального використання кадрового потенціалу. Це дозволить організувати належне підвищення кваліфікації і перепідготовку працівників публічного управління у галузі інформаційних і управлінських технологій, філософії, психології і соціології.

Пріоритетом державної політики щодо формування ефективної системи підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад є запровадження дієвого механізму державної підтримки системи. Зазначену проблему передбачається розв'язати шляхом визначення Головдержслужби органом, відповідальним за загальну координацію, який забезпечить: а) формування державного замовлення на підвищення кваліфікації посадових

осіб за професійними програмами підвищення кваліфікації (далі – професійні програми); б) затвердження професійних програм; в) узагальнення пропозицій щодо процесу навчання, поданих органами місцевого самоврядування, які зацікавлені в оперативному навчанні посадових осіб та депутатів місцевих рад за визначеними ними темами; г) проведення постійного моніторингу якості підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад; д) визначення потреби органів місцевого самоврядування у підвищенні кваліфікації посадових осіб; е) організацію підвищення кваліфікації за професійними програмами; ж) затвердження програм спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів; з) сприяння направленню на навчання за кордон (стажування) посадових осіб (у тому числі тих, що направляються за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги).

Професійні програми розроблятиме НАДУ. Відбір навчальних закладів, які мають відповідну ліцензію на проведення підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад, здійснюється на конкурсних засадах Голодержслужбою за погодженням з Мінрегіонбудом. Підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад за професійними програмами проводиться на підставі договорів, укладених органами місцевого самоврядування з навчальними закладами, які мають відповідну ліцензію на здійснення підвищення кваліфікації. Організація та проведення спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів з метою підвищення кваліфікації посадових осіб здійснюється визначеними на конкурсних засадах суб'єктами, які надають освітні послуги, на замовлення органів місцевого самоврядування, асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування.

Спільність проблем, які існують, вимагає вироблення концепції збалансованого підходу, необхідності напрацювань на перспективу з метою

формування публічної служби, полегшення ротації кадрів та їх підготовки. Такий підхід вмотивовується і спільними завданнями, які стоять перед органами публічної адміністрації – удосконалення надання послуг населенню. Це передбачає створення та розвиток системи якісного набору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів. В. Луговий, В. Князєв, В. Куценко, Г. Литвинов, оцінюючи проблеми та пріоритети удосконалення добору, розстановки й підготовки кадрів державного управління в Україні, відзначають певні здобутки у формуванні кадрового корпусу, але наголошують, що кадрова ситуація в державі ще не відповідає потребам держави, суспільства, окремих громадян [5; 10].

Формування нової інституційної спроможності для професійного навчання персоналу органів влади є одним із пріоритетів діяльності Голодержслужби. Уявлення про стан справ та вузлові напрями удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів дають матеріали нарад та семінарів, які проводяться в Голодержслужбі чи з її ініціативи. Традиційними, наприклад, стали щорічні серпневі робочі наради за участі керівників регіональних інститутів НАДУ, центрів підвищення кваліфікації державних службовців, начальників територіальних підрозділів Голодержслужби та науковців. Аналіз цих та інших матеріалів свідчить про незмінність основного завдання – створення належних умов для максимального забезпечення органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування фахово підготовленими, високопрофесійними кадрами, здатними виконувати завдання загальнодержавного та регіонального рівня. Проте динаміка реформ вимагає зміни пріоритетів, пошуку та впровадження нових форм і методів роботи. Важливим завданням державної політики щодо кадрового забезпечення органів влади має стати модернізація вітчизняної системи професійного навчання, посилення її впливу на формування професійного корпусу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У процесі практичної реалізації ідеї запропонованого регіонального

«трикутника взаємодії» немає необхідності створювати спеціальний центр управлінських технологій. Передбачається, що його функції може виконувати Головдержслужба, що працюватиме в режимі своєрідної аналітичної інституції, яка надаватиме органам державної виконавчої влади і місцевого самоврядування різні консультаційні, технологічні, аналітичні, інформаційні та інші послуги. Результати досліджень і наукових розробок фахівців та можливість їх практичної апробації і корекції в процесі практичного впровадження дозволять цій структурі стати постійним носієм ідей і ініціатором істотного підвищення ефективності регіональних і місцевих управлінських рішень, у тому числі й у сфері подальшого удосконалення кадрової політики.

Висновки та рекомендації. Основними перевагами регіонального «трикутника взаємодії» постають можливість ефективного синтезу теоретичних напрацювань і практичних рішень; упровадження у навчально-виховний процес активних методів, пов'язаних з аналізом реальних ситуацій з практики діяльності регіональних органів влади. У процесі реалізації договорів викладачі та науковці профільних кафедр вищих навчальних закладів отримують можливість безпосередньо знайомитися з прикладними проблемами реальної управлінської діяльності. Таким чином, відбуватиметься трансформація практичної діяльності регіональних органів влади, здійснюваної в області й місті, у теоретично обґрунтовану інформацію, яка має бути донесена до майбутніх фахівців. Обласна державна і міська влада, у свою чергу, отримують у вищих закладах освіти додаткові можливості для ефективного розв'язання своїх проблем та професійні кадри. Головдержслужба, що працюватиме в режимі своєрідної аналітичної інституції, надаватиме органам державної виконавчої влади і місцевого самоврядування різні консультаційні, технологічні, аналітичні, інформаційні та кадрові послуги.

Зазначена вище ініціатива регіонального «трикутника взаємодії» обласної державної адміністрації і виконавчого комітету міської ради, НАДУ

та Головдержслужби є «технологію прозорості державної влади». Водночас система співробітництва регіональної влади і вищих закладів освіти, повинна стати своєрідним індикатором професійної компетенції публічних службовців.

Список використаних джерел

1. *Бабаєв В. М.* Психодіагностика у системі державного управління і місцевого самоврядування / В. М. Бабаєв, О. С. Пономарьов, О. Г. Романовський. – Х. : Фоліо, 2006. – 416 с.
2. *Краснопорова С.* Співвідношення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: концептуальні аспекти проблеми / С. Краснопорова // Вісник НАДУ. – 2008. – № 3. – С. 46–52.
3. *Малиновський В. Я.* Публічна адміністрація: постановка проблеми / В. Я. Малиновський // Вісник НАДУ. – 2006. – № 1. – С. 33–39.
4. Матеріали щорічної серпневої робочої наради з питань удосконалення організації професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : зб. матеріалів / за заг. ред. Т. В. Мотренка. – К. : ВПЦ Академії муніципального управління, 2010. – 230 с.
5. *Мельтюхова Н.* Організація зворотного зв'язку в державному управлінні / Н. Мельтюхова // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції : матеріали наук.-практ. конф./ за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 1. – С. 216–218.
6. Олуйко В. М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток : [монографія] / В. М. Олуйко. – К. : Наук. світ, 2001. – 237 с.
7. Політика Головдержслужби України на 2009 рік. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=6FD31B67649E661BE3D46AE694D1EE80?art_id=153310&cat_id=35363
8. Реформа публічної адміністрації в Україні. Біла книга. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України, 2006. – 57 с.
9. Реформа публічної адміністрації в Україні: проекти концепції та законів / [упор. І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук]. – К. : Центр політико-правових реформ, 2005. – 192 с.
10. Реформа публічної адміністрації в Україні в запитаннях та відповідях / [укл. : Н. Р. Нижник, Л. Л. Прокопенко]. – Д., 2009. – 48 с.
11. *Солових В. П.* Політико-управлінські відносини: методологія та практика : [монографія] / В. П. Солових. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. – 164 с.

Крутий Е. Н. Региональный «треугольник взаимодействия» в системе подготовки кадров публичного управления.

Статья посвящена изучению взаимодействия органов власти и учебных институтов на региональном уровне в контексте подготовки кадров публичного управления.

Ключевые слова: взаимодействие, публичное управление, институционный механизм взаимодействия в системе подготовки кадров публичного управления.

Krutiy O. M. Regional "triangle of interaction" in training in public administration
Work is devoted to studying cooperation of authorities and educational institutions at the regional level in the context of public administration training.

Key words: interaction, public administration, institutional mechanism of cooperation in human resource training of public administration.