



Т. В. Лекарь*

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ УПРАВЛІНЦІВ НОВОЇ ГЕНЕРАЦІЇ ТРЕТЬОГО ТИСЯЧОЛІТТЯ

“Низкая нация распинает или отравляет своих мудрецов и оставляет своих безумцев свободно бродить и гибнуть на улицах. Мудрая нация повинуетя первым, сдерживает вторых и любит всех”.

Джон Рескин

В контексті Європейської інтеграції України перспективним є виокремлення принципів державного управління, спільних для країн Західної Європи: надійність і можливість прогнозування (правова впевненість), відкритість і прозорість; звітність; ефективність; і результативність. Вирішення зазначених питань залежатиме від відповідних політичних перетворень, тому перехід до парламентсько-президентської моделі має стимулювати створення нового інституційного нормативно-правового середовища для відтворення ефективної суспільно-політичної моделі функціонування управлінської еліти України. Йдеться як про зміну загальних умов функціонування, так і про впровадження моделі і механізмів, які б сприяли прискоренню оновлення управлінської еліти України.

Нині в Україні практично ще не склалася система раціонального використання кадрових ресурсів та механізмів їх впровадження як за відсутністю відповідних теоретико-методологічних напрацювань, так і за нестачею методик, обмеженою кількістю ґрунтовної наукової й навчально-методичної літератури та і за відсутності відповідно підготовлених фахівців.

Важливість та необхідність ґрунтовного наукового дослідження формування ефективної кадрової політики та механізмів її реалізації зумовлена тим, що вона й дотепер не знайшла свого адекватного висвітлення у вітчизняній науковій літературі, не стала об'єктом наукового аналізу українських учених. Проблеми становлення українського державотворення, формування кадрового потенціалу системи державного управління, професійної державної служби розглядаються в роботах сучасних українських учених: В. Б. Авер'янова, В. Д. Бакуменка, Б. А. Гаєвського, В. П. Горбатенка, С. Д. Дубенко, Б. О. Кравченка, В. Г. Кременя, В. М. Князева, Г. І. Лелікова, В. І. Лугового, В. К. Майбороди, П. І. Надолішнього, І. Ф. Надольного, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, В. М. Олуйка, О. В. Петришина, В. А. Ребкала, В. М. Рижих, І. В. Розпутенка, В. А. Скуратівського, В. П. Троя, В. В. Цветкова, С. А. Чукут, Ю. П. Шарова, Г. В. Щокіна, О. П. Якубовського, В. Г. Яцуби, В. В. Голуб, Н. Т. Гончарук, Ю. П. Битяк, О. А. Воронько, Т. В. Мотренка, А. М. Михненко, Т. І. Пахомової, А. П. Рачинського, С. М. Серьогіна, С. В. Загороднюка, В. М. Сороко, А. І. Турчинова, В. О. Шамрай та інших. Але й у цій сфері ще спостерігається чимало прогалин, заповненню однієї із них присвячено цю статтю.

Її мета — сформувати шляхи активізації ефективної кадрової політики в сучасних умовах, запропонувати запровадження новітніх технологій формування інтелектуальних активів як важливої складової успішного формування управлінців нової генерації, обґрунтувати потенційну роль інститутів громадянського суспільства щодо посилення ефективності влади у реалізації інтересів людини та суспільства. Йдеться як про зміну загальних умов функціонування, так і про впровадження моделі і механізмів, які б сприяли прискоренню оновлення управлінської еліти України.

Демократичні процеси, які відбуваються в Україні на початку третього тисячоліття, супроводжуються реформуванням інститутів влади та суспільного устрою. Пошук раціональних форм взаємовідносин між державою і громадянським суспільством призводить до усвідомлення ролі і значення в цьому процесі державного управління. Оновлена система державного управління в Україні має забезпечити, перш за все, виконання завдань переходу



політичної системи від тоталітарної до демократичної, суспільства від ідеологічно упередженого до плюралістичного громадянського, економіки — від планової до сучасної ринкової, відносин між владою й суспільством — від примусово-силових до партнерських.

Для цього необхідне *формування нової управлінської еліти з новим управлінським мисленням*, здатної забезпечити життєдіяльність суспільства, спроможної аналізувати структуру і організацію кадрової роботи в державному управлінні, обґрунтовуючи конкретні пропозиції стосовно вдосконалення кадрової політики із застосуванням новітніх психолого-педагогічних технологій і практик. Не підлягає сумніву, що провідну роль у побудові сучасної системи управління відіграє управлінська еліта як професійна група, яка є суб'єктом підготовки, прийняття та реалізації стратегічно важливих управлінських рішень, і яка, в свою чергу, не може сформуватися стихійно.

Посилення уваги до проблем формування національної управлінської еліти в Україні зумовлене, *по-перше*, ускладненням суспільних відносин, які визначають професійний характер державної служби; *по-друге*, зміною духовності суспільства; *по-третє*, необхідністю приведення національного законодавства у сфері державної кадрової політики у відповідність з Європейськими нормами і стандартами. Управлінська еліта як професійна група відіграє надзвичайно важливу роль у суспільному житті та у державному управлінні зокрема. Саме вона має на меті своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, установлювати причини виникнення, складність, суперечливість і знаходити шляхи розв'язання.

Реформування політичного життя України, становлення демократичної, соціальної, правової держави, багатопартійності та інших демократичних інститутів у процесі трансформації українського суспільства потребують підготовки нового покоління висококваліфікованих фахівців у різних сферах державного управління. Державна кадрова політика є вираженням назрілих потреб суспільства, вимог життя, найглибших інтересів народу, важливим складником політики держави, її головної лінії у сфері добору, розстановки та виховання кадрів.

Проте сьогодні наявна управлінська еліта навряд чи готова до подібних дій. *По-перше*, внаслідок суспільно-політичних трансформацій значно змінено канали добору та механізми підготовки і ротації управлінських кадрів, що спричинило конфлікт поколінь та загострило проблеми щодо забезпечення ефективності управлінської діяльності у державному управлінні. *По-друге*, багато фахівців “старої формації” виявилися неспроможними ефективно виконувати управлінські функції в умовах демократизації суспільного життя, запровадження ринкових відносин, повної господарської самостійності, переорієнтації з патерналістсько-бюрократичних управлінських відносин на контрактно-клієнтальні. *По-третє*, майже 90 % керівників практично у всіх секторах України (виробничих та промислових) традиційно мають базову інженерну освіту без відповідної соціально-психологічної, психолого-педагогічної та управлінської підготовки.

Науково доведено, що ефективне впровадження державної кадрової політики неможливе без раціонального використання кадрових ресурсів. Державна кадрова політика зосереджена на принципі системності й наукового забезпечення принципів добору кадрів, кадрового менеджменту, до функцій якого належить:

- визначення мети персоналу і кадрових служб;
- планування роботи працівників;
- організація роботи з персоналом;
- розвиток персоналу;
- аналіз ефективності використання працівників;
- контроль за роботою персоналу;
- витрати на утримання апарату управління тощо.

Протягом тривалого історичного періоду влада в Україні не могла відстоювати державні та національні інтереси, оскільки не існувало самої держави.

Формування кадрової політики, а саме вся робота з добору й розстановки керівних кадрів зосереджувалася у вищих партійних установах, депутатський корпус радянських представницьких органів формувався в кабінетах партійних комітетів і був цілковито “ручним”. Перебравши на себе всі найважливіші державні функції, партійно-державний апарат нестримно розростався, посилювалося його всевладдя. Недарма Сталін стверджував, що “володарюють не ті, хто обирає і голосує, а ті, хто “править”, — люди, які опанували на ділі виконавчі апарати держави, які керують цими апаратами”.



Найважливішими критеріями добору до складу номенклатури стали: членство в більшовицькій партії, робітничо-селянське походження, активна участь у боротьбі за встановлення радянської влади. Морально-етичні риси, освітній та культурний рівень працівника не мали практично жодного значення. Пропагуючи на словах демократичні форми добору й розстановки керівних кадрів, партія цілковито контролювала призначення. Існувала категорія так званих “позбавленців” — осіб, яких вилучали з політичного життя через належність у минулому до “експлуаторських” верств населення. При формуванні органів влади представники промислового пролетаріату отримали майже п’ятиразову перевагу над вихідцями з “дрібнобуржуазного” селянського середовища.

Керівництво у політичній та ідеологічній сферах здійснювалось безпосередньо через кадрові призначення на ключові посади представників “номенклатурної касти”. В результаті, один і той самий працівник обіймав одразу кілька керівних посад або ж переміщувався з однієї відповідальної посади в партійних і державних структурах на іншу. Система добору та розстановки кадрів ускладнювала процес висунення на керівні посади самостійних, компетентних та енергійних працівників. Брак належних знань і культури представники нової еліти компенсували політичною спритністю. При цьому вони оточували себе людьми, котрі своїм становищем завдячували протекції свого начальника. Недемократичні умови діяльності багатьох керівників нерідко призводили до зловживань владою.

Разом із владою номенклатура дістала величезні привілеї. Матеріальний достаток керівників вищих ешелонів забезпечувався не лише високою зарплатою, а й напівприхованими привілеями: доступом до закритих спецрозподільників, можливістю отримувати додаткові послуги соціально-культурного характеру тощо. Загалом номенклатура є явищем, притаманним однопартійній системі, коли в країні діє політична партія, що фактично керує державою, її громадянами і всією політичною системою суспільства. Номенклатурність як одна з характерних рис командно-адміністративної системи управління безпосередньо пов’язана з непрофесіоналізмом і некваліфікованістю управління, оскільки головним був не добір кадрів у результаті конкуренції знань і талантів, а номенклатурний добір, за якого на перше місце завжди ставили відданість партії та комуністичному ладу.

Родовими ознаками керівників пострадянської України є ті ж таки непрофесіоналізм, некомпетентність, несамокритичність в ухваленні рішень, нестримна жага до збагачення, брак патріотизму. Керована пострадянською номенклатурою Україна, як і більшість колишніх республік СРСР, вступила у фазу економічного, політичного й соціального регресу, через що була відкинута у своєму розвитку на десятки років назад. Результатом “керівництва” стало не лише зубожіння більшості населення України, а і перманентні політичні кризи в державі, зростання загрози її територіальній цілісності та державному суверенітету¹. Серед чинників успішного формування управлінської еліти в період демократичних перетворень головну роль відіграє інтелектуальний потенціал країни. Виокремлюють кілька складових інтелектуального потенціалу, а саме: ринкові і людські активи, інтелектуальна власність та інфраструктура знань. Аналізуючи пріоритетність кожної складової, слід підкреслити, що основними є людські активи, а решта похідні від них. Орієнтація на інтелектуального керівника, його компетентність, професіоналізм — один з головних напрямів удосконалення державного управління в умовах трансформації суспільного ладу, що відбувається в Україні.

Ресурси інтелектуального характеру, на противагу матеріальним активам, набувають вирішального значення для забезпечення сталого розвитку завдяки своїм унікальним особливостям. Зокрема, у зв’язку з тим, що на відміну від таких традиційних ресурсів, як земля, праця і корисні копалини, інтелектуальний ресурс став невичерпним і поновлюваним. Формування сучасної кадрової політики являє собою найважливіший напрям державного управління, орієнтованої на реалізацію потреб суспільства в кадрах. Кадри об’єднують професіонально підготовлені групи людей, що здійснюють діяльність в різних сферах суспільства.

Кадри класифікуються за сферами організації суспільства на кадри державно-політичної сфери, кадри матеріально-господарської сфери і кадри соціально культурної

¹ Дорошко М. Номенклатура: керівна верхівка Радянської України 1917-1938 рр. — К.: Ніка –Центр, 2008. — С. 9.



сфери. По ієрархії управління потрібно розрізнити керівників, фахівців і виконавців². Однак слід визнати, що в розвитку інтелектуального потенціалу країни існують об'єктивні бар'єри, котрі необхідно долати. *Перший бар'єр* — це формування і розвиток інтелектуального потенціалу країни. Одним з головних бар'єрів формування і розвитку інтелектуального потенціалу є недостатнє фінансування науки, котре за останнє десятиріччя жодного разу не сягало того граничного значення, починаючи з якого можна сподіватися на істотний вплив науки на розвиток економіки зі швидкозростаючою індустрією інформаційних технологій. При цьому частка бюджетних асигнувань на науку до останнього часу демонструвала виразну тенденцію до зменшення: із 2,3 % ВВП 1990 року до 0,31 % ВВП 2007 року. Характерно, що частка ВВП, яка витрачається на наукові дослідження в Україні, у 2—2,5 рази менша порівняно з провідними країнами світу.

Чи можемо сподіватися на подальший розвиток і посилення інтелектуальних активів у перспективних для України сферах, якщо відповідні витрати на наукові дослідження з розрахунку на одного вченого в Україні (за даними Центру досліджень науково-технічного потенціалу й історії науки ім. Г. М. Доброва НАН України) майже втричі менші порівняно з Росією, у 18 разів — Бразилією, у 34 рази — Південною Кореєю і більш як у 70 разів — порівняно зі США. Водночас слід зазначити, що цей параметр стає одним із найважливіших показників, який обов'язково враховуватимуть при вступі країни до Європейського Союзу³.

Істотний відбиток на кадрову політику накладає інформаційно-комп'ютерна революція і глобалізація, що приводить до наростання в Україні меж постіндустріальної інформаційної цивілізації, яка кардинально змінює структуру кадрів у порівнянні з кадровим складом індустріальної цивілізації. Особливу групу інтелектуального кадрового потенціалу складають фахівці в області комп'ютерних технологій, програмного забезпечення, аналізу і переробки інформації, здатних орієнтуватися у великих обсягах різноманітної інформації, асимілювати та класифікувати інформаційні ресурси для виконання своїх функціональних обов'язків ефективно та результативно. Відбувається якісна зміна характеру і змісту праці нових кадрів в аспекті зростання частки інтелектуальної його складової. Слід зазначити, що інформаційний потенціал є досить важливим, оскільки інформація дає змогу фахівцю розвиватися в професійному житті, завдяки "озброєнню" інформаційними ресурсами державний службовець вирішує складні, нові проблеми і завдання ефективно, якісно, вчасно.

Другий бар'єр — освітній. З метою зміцнення європейського простору та поширення європейської системи вищої освіти країни-учасниці Болонського процесу домовилися в межах своєї компетенції, поважаючи відмінності у культурі, мові, національних освітніх системах тощо, впроваджувати політику міжурядового співробітництва із залученням європейських неурядових організацій, що функціонують у сфері вищої освіти, заохочувати капіталовкладення в нові дослідження та розробки, а також субсидіювати програми, що розвивають людські ресурси. Високі світові стандарти вимагають поліпшення знань не тільки у працівників, а й у керівників. Приміром, у Південній Кореї щороку на освіту держава витрачає близько 13 % ВВП (для порівняння, в Україні — 4,5 %), при цьому основні кошти виділяють під ключові для країни сектори економіки.

А тому не слід дивуватися, що з таким підходом Південна Корея змогла стати одним із лідерів серед "східноазіатських тигрів"⁴. В Україні немає поки ще єдиного розуміння необхідності активного розвитку людських активів. Сьогодні, на жаль, уже виникли проблеми, пов'язані навіть із дошкільною освітою, особливо в сільській місцевості. А без цієї первинної системи надання знань досить складно в перспективі сформувати потрібну суспільству творчу особистість. Сучасні процеси трансформації суспільства, зокрема модернізація його соціальної інфраструктури, загострили проблему соціальної та індивідуальної адаптації дітей та підлітків до швидкоплинних умов життя і зумовили активізацію соціальних інститутів у вирішенні одного із головних завдань як формування життєвої компетентності молоді.

Освіта є невід'ємним засобом модернізації суспільства і підйому економічного, політичного та гуманітарного статусу країни на міжнародному рівні і водночас вона виступає

² Шейкин Г. В. Социальная теория и кадровая политика: Монография. — К.: МАУП, 2000. — С. 466.

³ Мосов С. Формування інтелектуальних активів — наша опора в третьому тисячолітті [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1030/50827/>

⁴ Там само.



засобом для забезпечення зростання морального й інтелектуального потенціалу нації. У системі безперервної освіти України вагоме місце зайняла позашкільна освіта і стала її невід'ємною та унікальною ланкою. Сфера позашкільної освіти перебуває на важливому етапі свого розвитку, переходу до більш якісного стану, що обумовлено принциповими змінами у суспільній свідомості. Саме тому в сучасних умовах значно активізується розвиток мережі різноманітних позашкільних навчальних закладів, змінюються підходи до розвитку творчих об'єднань за інтересами дітей та учнівської молоді у позаурочний та позанавчальний час, посилюється увага до професійної орієнтації учнів, їх допрофесійної та професійної підготовки. Проте в цьому питанні є надзвичайно багато проблем і воно потребує окремого розгляду. Між тим, не викликає сумніву той факт, що повільні темпи й труднощі реформування українського суспільства багато в чому пов'язані з неналежним використанням науково-аналітичного забезпечення державної політики України.

Наслідком цього, зокрема, є те, що проблеми суспільства визнаються і стають предметом теоретичного дослідження й практичного розв'язання вже після того, як вони загострилися. Сьогодні особливо відчутна потреба в професійних особистостях, що володіють суб'єктивним потенціалом для подолання суспільної кризи, нагальними стають питання стосовно досліджень формування сучасної національної управлінської еліти, її кадрового потенціалу, дослідження процесів її формування, наявності та прояву її суб'єктивного потенціалу. Якісна і перспективна підготовка сучасної національної управлінської еліти безпосередньо залежить від керівного кадрового потенціалу державної служби і потребує прискореного формування та розвитку управлінської еліти, залучення на всіх рівнях до системи державного управління керівних кадрів нової генерації: професійно підготовлених, компетентних, патріотично налаштованих, чесних, порядних, відповідальних, енергійних та ініціативних.

На сучасному етапі державотворення в нашій країні одним з першочергових завдань уряду стає формування ефективної моделі органів виконавчої влади⁵. Як справедливо наголошують вітчизняні дослідники⁶, виконання цього завдання потребує суттєвої перебудови роботи кадрових служб органів виконавчої влади. Ефективність здійснення такого роду заходів безпосередньо залежить від обґрунтованості й послідовності визначення найбільш перспективних напрямів реформування цих служб. У цьому контексті доцільно насамперед уточнити, вплив яких саме факторів зумовлює об'єктивну необхідність перебудови діяльності відповідних підрозділів.

Насамперед потрібно запровадити жорстку регламентацію змісту кадрової роботи в державному управлінні, а саме:

- формування кадрового складу для заміщення вакантних посад в державному управлінні;
- організація і забезпечення проведення конкурсів на заміщення вакантних посад в державному управлінні і включення цивільних службовців в кадровий резерв;
- організацію і забезпечення проведення атестації цивільних службовців;
- організацію і забезпечення проведення кваліфікованих екзаменів цивільних службовців;
- організацію професійної перепідготовки, підвищення кваліфікації перепідготовки, підвищення кваліфікації і стажування цивільних службовців;
- формування кадрового резерву, організації роботи з кадровим резервом і його ефективного використання;
- забезпечення посадового росту цивільних службовців.

Як зазначає А. І. Турчинов: "Трансформація політичної і економічної системи країни обумовила і трансформацію ролі держави в управлінні відтворюванням і раціональним використанням кадрового потенціалу суспільства. Однак це не означає повного усунення держави від регулювання цих процесів. *Якість кадрового забезпечення суспільного розвитку — найважливіша і невід'ємна його функція, яка знаходить своє втілення в державній кадровій політиці, передусім застосовано до держслужби*"⁷.

⁵ Ющенко В. А. Не розподіл влади, а гармонізація управління: Виступ на всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування 26 квітня 2005 року // Урядовий кур'єр — 2005. — 29 квітня.

⁶ Воронько О. Державна кадрова політика України: її формування та принципи // Вісник Української академії державного управління. — 1999. — № 4. — С. 15-19; Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб. — К.: Ін. Юре, 1999. — 244 с.



Важливість необхідного оцінювання якості кадрового забезпечення в державному управлінні зумовило низку впроваджень, а саме:

- сформувати єдину ідеологію управління в галузі державного сектору;
- відпрацювати ефективну модель організаційної культури в державному управлінні, яка потребує формування нових цінностей, орієнтуючих мислення державних службовців на споживачів послуг, а також на ефективність діяльності;
- обґрунтувати і розробити стратегію розвитку державного управління в Україні;
- розробити систему оцінки діяльності державного сектору і індивідуальної діяльності в системі державного управління при допомозі системи соціально-економічних індикаторів і критеріїв;
- створити систему державного управління і модель державної служби, адекватної українській практиці (на її основі запропонувати конкретний план заходів і відповідний набір елементів, механізмів і методів, здатних забезпечити ефективний розвиток національної системи державного управління);
- організувати колегіальний Центр по вивченню зарубіжного досвіду і розробці нових технологій управління персоналом в державному управлінні;
- провести скорочення 50 % відомчих бюрократичних правил, як це зробило багато країн в своїх системах управління;
- сформувати професіограму керівника в державному управлінні, яка б була відповідною глобальній динаміці і враховувала б соціально функціональний, психологічний і психолого-фізіологічний рівні;
- приділити особливу увагу підготовці кадрів в державному управлінні по програмі після вузівської освіти з управлінських спеціальностей: “Теорія та історія державного управління”, “Механізми державного управління”, “Державна служба”, “Муніципальне управління і самоуправління”, “Управління економікою”, “Управління соціальною сферою”, “Соціологія управління” тощо.

Підбиваючи підсумки, слід підкреслити, що коло висвітлених питань носить широкий спектр. Їх об’єднує прагнення до прояву тих проблем, що заважають ефективному формуванню управлінської еліти в сучасних умовах, а також пошук і конкретизація практичних шляхів вирішення цих проблем в ім’я підвищення ефективності якості життя громадян, життєві інтереси яких повинні розглядатися у якості важливішого орієнтиру управлінської діяльності. На формування державної кадрової політики впливає низка об’єктивних чинників: політичних, соціальних, морально-етичних тощо. Тому визначальним для формування ефективної кадрової політики у системі державного управління є Указ Президента України “Про стратегію реформування системи державної служби в Україні”, в якому наголошується на перспективах кадрового розвитку України. Враховуючи прагнення України стати одним із регіональних лідерів у ключових для країни галузях, слід, на нашу думку, спрямувати сьогодні державну політику на розробку стратегії створення, накопичення і розвитку людських та інтелектуальних активів, а також на вдосконалення методів ефективного управління ними. Запровадження нових технологій формування інтелектуальних активів сучасної управлінської еліти може стати важливим кроком на шляху до якісно нового українського суспільства.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою управління суспільним розвитком
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 5 від 13 вересня 2008 року)*



⁷ Турчинов А. И. Социальное измерение государственной кадровой политики // Человек и Труд. — 2001. — № 7. — С. 11-13.