

## РОЗДІЛ 1. РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ГАЛУЗИ ОСВІТИ

УДК 35.088.6(477)

**Ковбасюк Ю.В.,**

доктор наук з державного управління,  
професор, президент НАДУ,  
заслужений економіст України

### Підготовка управлінських кадрів як складова державної кадрової політики

У статті проаналізовано сучасний стан державної кадрової політики, визначено основні підходи до її формування та розвитку, а також роль Національної академії державного управління при Президенті України в реалізації Стратегії державної кадрової політики.

*Ключові слова:* кадрова політика, стратегія державної кадрової політики, кадровий потенціал, управлінські кадри, професійна підготовка, кадрове забезпечення.

#### **Ковбасюк Ю.В. Подготовка управленческих кадров как составляющая государственной кадровой политики**

В статье проанализировано современное состояние государственной кадровой политики, определены основные подходы к ее формированию и развитию, а также роль Национальной академии государственного управления при Президенте Украины в реализации Стратегии государственной кадровой политики.

*Ключевые слова:* кадровая политика, стратегия государственной кадровой политики, кадровый потенциал, управленческие кадры, профессиональная подготовка, кадровое обеспечение.

#### **Kovbasyuk Yu.V. Training of administrative personnels as constituent of public skilled policy**

The article assessed the current situation of the state personnel policy, the basic approaches to its formation and development. Revealed the decisive role of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine to implement the strategy of state personnel policy.

*Key words:* personnel policy, the strategy of state personnel policy, human resources, administrative personnel, professional training, staffing.

*Постановка проблеми.* Нині питання якісного кадрового забезпечення суспільно-політичних та соціально-економічних сфер життєдіяльності країни є одним із пріоритетних завдань державної політики. Необхідність докорінного поліпшення якості кадрового потенціалу, забезпечення його ефективного професійного розвитку обумовлена потребою у висококваліфікованих кадрах, ерудованих, компетентних управлінцях з інноваційним мисленням, здатних до відповідального прийняття управлінських рішень. Забезпечення держави висококваліфікованими спеціалістами - це складний безперервний процес, який передбачає удосконалення державної кадрової політики, спрямоване на послідовне здійснення низки науково-дослідних, організаційно-управлінських, політичних та законодавчих дій.

*Аналіз останніх публікацій.* Аналіз результатів наукових досліджень, що стосуються питань формування та розвитку державної кадрової політики, дає підстави зробити висновок, що здебільшого в наукових працях детально опрацьований категорійний апарат з кадрових питань, визначено причини неефективності державної кадрової політики, розкрито певні аспекти роботи кадрових служб державного сектору України. Однак основна увага надається переважно проблемам кадрової політики державної служби, а питання підготовки управлінських кадрів розглядаються фрагментарно.

*Мета статті:* визначити основні підходи до формування й розвитку системи підготовки управлінських кадрів, шляхи та засоби розв'язання кадрових проблем у контексті реалізації стратегії державної кадрової політики.

*Виклад основного матеріалу.* Сьогодні в Україні інтенсивно відбуваються процеси модернізації економіки, удосконалення державного управління, які пов'язані з проведенням системних реформ і вимагають залучення потужного інтелектуального потенціалу, що актуалізує потребу удосконалення інструментів державної кадрової політики. Діючі механізми підготовки фахівців, як свідчить практика, виявились неефективними в нових умовах. Відсутність ефективної системи моніторингу потреб суспільства і держави у фахівцях із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки, недосконалість механізму формування державного замовлення на їх підготовку досить негативно вплинули на систему кадрового забезпечення в Україні. Таким чином, об'єктивно виникла потреба створення ефективної системи управління професійною підготовкою, застосування сучасних технологій професійного розвитку та впровадження результатів наукових досліджень у процесі формування і реалізації державної кадрової політики.

Одним із напрямів Президентської програми економічних реформ України на 2010-2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" є стимулювання розвитку та функціонування системи кадрового забезпечення в державі. Виконання завдань Президентської програми реформ неможливе без залучення високоосвічених кадрів, які здатні бути лідерами і приймати ефективні управлінські рішення. Це мають бути компетентні, ініціативні, цілеспрямовані та комунікабельні фахівці, які вміють швидко та якісно аналізувати ситуацію, брати на себе відповідальність за прийняті рішення, вміти мотивувати людей для вирішення поставлених перед ними завдань. Сьогодні відчувається критична нестача таких фахівців у всіх сферах суспільного життя і, зокрема, в державному управлінні. Вирішення цих завдань є об'єктивною необхідністю і потребує координації зусиль як державних органів, так і спеціалізованих наукових колективів.

Слід зазначити, що останнім часом у питанні розвитку державної кадрової політики вже мають місце позитивні тенденції: прийнято низку указів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів на галузевому, регіональному та місцевому рівнях. З метою визначення основних напрямів та пріоритетних завдань щодо формування та реалізації державної кадрової політики, спрямованих на досягнення якісно нового рівня кадрового забезпечення в усіх сферах державного управління, Указом Президента України було винесено на громадське обговорення проект "Стратегії державної кадрової політики на 2011-2020 роки" (далі - Стратегії) [1], який було розроблено колективом фахівців на базі Національної академії державного управління при Президентові України на виконання завдання Президента України В.Ф. Януковича.

Позитивною тенденцією у сфері кадрової політики в Україні є вжиття заходів з оновлення та підвищення рівня кадрового забезпечення в усіх сферах життєдіяльності держави. Кадрова політика перестає бути закритою для суспільства сферою, Президентом України окреслена нова філософія її реалізації, яка базується на засадах професіоналізму та порядності, перевагах "економіки знань". Метою кадрової політики в державному управлінні є уникнення надмірної політизованості кадрових призначень, квотних принципів та традиційної лояльності, що призводить до обслуговування корпоративних інтересів, ослаблення кадрового потенціалу владних структур, корупційних проявів і, як наслідок, дискредитації інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [2].

Після широкого обговорення на усіх рівнях Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки було схвалено Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 [3]. Вона визначила мету, основні цілі, першочергові завдання державної кадрової політики. Слід зазначити, що реалізація державної кадрової політики охоплює всі аспекти суспільного життя країни і спрямована на досягнення:

- в соціальному аспекті - високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці;
- в економічному аспекті - забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, зростання конкурентоспроможності держави, підвищення рівня добробуту населення;
- в інституційному аспекті - удосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті;
- в організаційному аспекті - розбудови системи управління трудовими ресурсами на засадах соціального діалогу та партнерства держави і суб'єктів підприємницької діяльності.

Основними завданнями державної кадрової політики, що визначені Стратегією, є:

- розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, талановитих випускників вищих навчальних закладів;
- відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад із числа працівників, які мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності;
- формування високопотенційного кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління;
- посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, з метою уникнення можливих проявів корупції, запобігання виникненню конфлікту інтересів, удосконалення процедури дисциплінарного провадження;
- впровадження сучасних технологій управління персоналом для успішного вирішення виробничих та управлінських завдань у державному секторі економіки;
- відновлення профорієнтаційної роботи серед молоді;
- державна підтримка цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу;
- підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство в умовах реалізації реформ.

У формуванні та реалізації державної кадрової політики провідне місце посідає Національна академія державного управління при Президенті України (далі - Національна академія). У своїй діяльності вона керується Конституцією України, чинними законодавчими актами з питань державного управління та державної служби, науковими підходами до формування типу державного службовця, адекватного сучасним потребам держави, передовим світовим досвідом професійної підготовки державно-управлінських кадрів.

При формуванні кадрового потенціалу держави Національна академія керується певним освітньо-науковим підходом, який передбачає, що фахівці, які уособлюють собою сучасну модель управлінських кадрів, мають володіти інноваційними методами та інструментами державно-управлінської діяльності, іноземними мовами; спроможні ефективно працювати в умовах швидких змін зовнішнього і внутрішнього середовища, політичного пресингу та тотального контролю за діяльністю владних структур з боку ЗМІ; здатні впливати на прийняття державних рішень, реалізовувати організаторські, експертно-аналітичні функції та здійснювати прогнозування. Національна академія має багаторічний досвід підготовки висококваліфікованих управлінських кадрів. Її випускники працюють в Адміністрації Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Апараті Верховної Ради України, на керівних посадах у центральних та місцевих органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Професійна підготовка керівних кадрів управління здійснюється на базових принципах державної служби та педагогічних принципах навчання. Разом з тим застосовуються специфічні принципи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, відмінні від підходів, на яких базується загальна система вищої школи. Професійне навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування має, насамперед, цілеспрямовану орієнтацію на підготовку управлінців-аналітиків, формування здатності до інноваційної діяльності, що включає нормативно-проектну, аналітичну, організаційно-розпорядчу, консультативно-дорадчу та контрольну діяльність.

Національна академія як головний державний вищий навчальний заклад у загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування забезпечує повний цикл професійного навчання державних службовців упродовж їхньої службової кар'єри. Вона має підготовлені кадри, ресурси, досвід та можливості для залучення до навчального процесу керівних посадових осіб органів державної влади й управлінців-практиків, зарубіжних фахівців. Забезпечується повноцінне стажування у відповідних інституціях в Україні і за кордоном, працевлаштування випускників на вищих управлінських посадах державної служби. Фундаментальна магістерська підготовка доповнюється інтенсивними тренінговими заняттями за спеціальним навчальним планом та програмами з урахуванням специфіки займаних посад та посадових функцій слухачів.

Указом Президента України "Питання реформування Національної академії державного управління при Президенті України" від 9 грудня 2011 р. № 1110 було затверджено Концепцію реформування Національної академії та визначено, що основним її завданням є підготовка високопрофесійних, ініціативних, відповідальних кадрів, здатних осучаснити діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології.

Найважливішими принципами організації навчання управлінського персоналу державної служби є:

- міждисциплінарність (домінування багатofункціональності над моноспеціалізацією в діяльності керівника);
- професіоналізм і науковість (навчання на практичній та теоретичній базі);
- якість і концентрація (підготовленість програм, викладачів, методичне й технічне оснащення навчального процесу).

Нині Національною академією разом із Дніпропетровським, Львівським, Одеським та Харківським регіональними інститутами підготовлено більш ніж 12 тис. магістрів у галузі знань "Державне управління", що становить 61% від загальної кількості фахівців, підготовлених у цій галузі знань.

Як головний вищий навчальний заклад у загальнонаціональній системі професійного навчання Національна академія здійснює підготовку на базі повної вищої освіти переважно керівного персоналу вищої і середньої ланок державного управління та місцевого самоврядування з наданням кваліфікації магістра за освітніми спеціальностями "Державне управління" та "Управління суспільним розвитком" для зайняття посад I-IV категорій, а також бакалавра (в регіональних інститутах) за освітньою спеціальністю "Державна служба"; готує науково-педагогічних і наукових працівників за чотирма спеціальностями наукової галузі "Державне управління" - теорія та історія державного управління, механізми державного управління, державна служба, місцеве самоврядування. Діючі у складі Національної академії Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів та чотири центри (в регіональних інститутах) здійснюють підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та кадрового резерву відповідно I-IV категорій посад - в Інституті, IV-V категорій - у центрах регіональних інститутів. Головним завданням підготовки є поглиблення диференціації навчання, яке передбачає:

- розмежування підготовки кадрів вищого й середнього управлінських рівнів за змістом, формами, методами навчання та організаційними структурами;
- оптимізацію та індивідуалізацію навчання, застосування адекватних форм підготовки, урахування мотивації до навчання.

На базі Національної академії в рамках Програми розвитку лідерства проводяться тренінги "Мистецтво управління змінами" для представників Школи вищого корпусу державної служби, яка створена на виконання розпорядження Президента України "Про робочу групу з підготовки пропозицій щодо утворення та формування Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" (№ 1017/2010-рп). Визначення кандидатів для зарахування до Президентського кадрового резерву здійснюється на підставі прогностичних показників вакансій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби і складаються з таких основних категорій:

- діючі державні службовці: особи, які обіймають посади в категоріях А, Б відповідно до Закону України "Про державну службу";
- екс-представники виборних посад: особи, які мають досвід роботи на виборних посадах, наприклад колишні народні депутати України, голови обласних рад, мери міст тощо;
- випускники НАДУ за іншими формами навчання ("МРР/МРА"), а також випускники університетів, які отримали кваліфікацію магістра в освітній галузі "Державне управління";
- директори, старші менеджери середнього і великого бізнесу, керівники неурядових організацій.

Щодо навчання Президентського кадрового резерву, то Національна академія має всі можливості для його системної підготовки за спеціально розробленими програмами. Організація професійного навчання передбачає індивідуалізовану підготовку вищого керівного складу за професійно зорієнтованою програмою. Перевагами цієї програми є:

- створення дієвої системи підготовки професійного навчання вищих державних службовців;

- наближення підготовки вищих державних службовців до європейських стандартів;
- створення магістерської програми "Executive MPPA";
- створення професійно-орієнтованої сертифікованої програми підготовки вищих державних службовців;
- наявність легітимного і престижного диплома "Executive MPPA" та "Сертифіката" з рекомендацією на відповідну посаду у відповідній категорії;
- обов'язкова підготовка слухачами експертно-аналітичних документів (аналітичних записок, стратегічних планів тощо) та випускної практико-орієнтованої магістерської роботи;
- можливість поглиблювати знання, вміння і навички впродовж службової кар'єри в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії.

З метою розвитку висококваліфікованих управлінських кадрів та забезпечення виконання завдань адміністративної реформи, визначеної Указом Президента України, Національним агентством України з питань державної служби у Школі вищого корпусу державної служби була реалізована річна тренінгова програма для вищого корпусу державної служби - Програма розвитку лідерства: адміністративна реформа 2011. Тренінги сприяють розвитку лідерських та управлінських навичок, необхідних для оперативного реагування на вимоги та виклики, що виникають у зв'язку з проведенням економічних та адміністративних реформ в Україні.

Крім того, Національна академія здійснює підготовку кваліфікованих фахівців для роботи на посадах середнього і нижчого управлінських рівнів. Значна частка цієї роботи перенесена в її регіональні інститути в містах Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові, які, крім того, проводять підготовку спеціалістів за іншими професійно спрямованими на державну службу спеціальностями.

У Національній академії здійснюється підготовка кадрів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування вищої кваліфікації шляхом навчання в аспірантурі, докторантурі та інституті здобувачів за спеціальностями галузі науки "Державне управління".

Мета, зміст, терміни, форми і методи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців визначаються відповідними освітньо-професійними та професійними програмами, що розробляються навчальними закладами згідно з вимогами нормативних документів Міносвіти і науки України. За період з 1996 по 2012 р. у Національній академії та її регіональних інститутах підготовлено 18927 магістрів державного управління, з них - за державним замовленням - 11066, за договорами з Національним агентством України з питань державної служби - 2035, за договорами - 5826 магістрів.

З метою формування нового елітного корпусу державної служби Національною академією відповідно до Указу Президента України від 14 серпня 2012 р. № 471/2012 відкрито нові навчально-наукові інститути: Інститут вищих керівних кадрів, Інститут "Вища школа державного управління", Інститут державної служби та місцевого самоврядування. Основна місія новостворених інститутів - навчання осіб, призначених на політичні посади, керівників органів державної влади і місцевого самоврядування; талановитої молоді, випускників вищих навчальних закладів; державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за сферами державного управління. Визначальними у змісті навчання, виходячи з того, що воно має максимально задовольнити як суспільні потреби, так і потреби особисті, виокремлюються такі завдання:

- сформулювати законодавче забезпечення відбору, навчання та просування Президентського кадрового резерву (внесення необхідних змін у закони України, підготовка відповідних указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, положень про Президентський кадровий резерв та його професійну підготовку);

- підготувати та впровадити в навчальний процес магістерську програму "Executive MPPA" (для чого необхідно, зокрема, унормувати компоненти навчальної програми з вимогами МОН, узгодити їх з Болонським процесом та системою ECTS, здійснити широку рекламну акцію з популяризації програми), яка дасть змогу надати слухачам фундаментальні знання з управлінських проблем, які в майбутньому будуть постійно вдосконалюватися через систему короткотермінових тематичних курсів Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії;

- вивчити та адаптувати до українських реалій зарубіжний досвід роботи з адміністративними елітами.

У рамках навчання передбачається обов'язкове стажування в органах державного управління в Україні та за кордоном. Слухачі, які виявили під час навчання кращі знання, вміння, здібності

до аналітичної роботи, вільно володіють іноземною мовою, будуть проходити стажування за кордоном і матимуть змогу продовжити навчання в одному з вищих навчальних закладів Франції, Німеччини та Польщі. Крім того, в Інституті "Вища школа державного управління" запроваджується діяльність наставників для супроводу навчання кожного слухача з метою формування професійної компетентності, ділових і морально-психологічних якостей, необхідних для виконання службових обов'язків. Слід наголосити, що після закінчення навчання в Інституті "Вища школа державного управління" слухачі можуть претендувати на зарахування поза конкурсом до Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації".

Отже, для досягнення визначених Стратегією державної кадрової політики основних цілей, її ефективного розвитку необхідна модернізація системи підготовки наукових кадрів у галузі науки "Державне управління", орієнтованої на пріоритети Національної стратегії розвитку людського потенціалу України. Нині системні наукові дослідження за практично-орієнтованою тематикою та система підготовки кадрів мають стати основою впливу галузі науки "Державне управління" на кадрові процеси в державі.

#### *Список використаних джерел*

1. Про першочергові заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної кадрової політики : Указ Президента України від 12 серп. 2010 р. № 806/2010. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12177.html>
2. Ковбасюк Ю. Сучасна кадрова політика в державному управлінні / Ю. Ковбасюк // Віче. - 2012. - Режим доступу : [www.viche.info/journal/2380](http://www.viche.info/journal/2380)
3. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 12 серп. 2012 р. № 45/2012. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/>

УДК 35.088.6(477)

**Білинська М.М.,**

*доктор наук з державного управління, професор,  
віце-президент НАДУ, завідувач кафедри державного  
управління і менеджменту, заслужений працівник  
освіти України*

### **Особливості підготовки державних службовців у Національній академії державного управління при Президентіві України: морально-етичний аспект**

Аналізуються питання ціннісних орієнтирів у державному управлінні, важливість державного підходу до визначення моральних засад функціонування державного управління. Зазначається та пропонується поєднання освітньої галузі та освітніх програм у контексті гуманітарної освіти для раціоналізації державного управління й підготовки спеціалістів вищої керівної ланки.

*Ключові слова:* державне управління, ціннісні орієнтири, гуманітарна освіта, громадянське суспільство, українська державність, органи державної служби.

**Билинская М.Н. Особенности подготовки государственных служащих в Национальной академии государственного управления при Президенте Украины: морально-этический аспект**

Анализируются вопросы ценностных ориентиров в государственном управлении, важность государственного подхода к обозначению моральных основ функционирования государственного управления. Акцентируется внимание и предлагается объединение сферы образования и образовательных программ в контексте гуманитарного образования для рационализации государственного управления и подготовки специалистов высшего руководящего звена.

*Ключевые слова:* государственное управление, ценностные ориентиры, гуманитарное образование, гражданское общество, украинская государственность, органы государственной службы.

**Bilynska M.M. Features of preparation of civil servants in the National academy of state administration at President at Ukraine: moral-ethic aspect**

The article is devoted to the ethic aspects of public administration and public service. We propose to cooperate the ways of development of moral issues in public administration and rules and laws of state as well as public wellness of citizens. Very important issue is new mechanism creation for practice of modern public administration in Ukraine.  
*Key words:* public administration, public service, moral issues, public servants' ethic, wellness of citizens, social accountability.