

УДК 351.081:35.088.6:342.52(477)

Н. Ковальська

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ В УКРАЇНІ: ЗАКОНОДАВЧО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Проаналізовано сутність правового механізму державного управління. Визначено умови ефективності правового механізму. Вивчено законодавче підґрунтя державного управління системою підготовки фахівців в Україні.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, правовий механізм, підготовка фахівців.

Сучасний етап розвитку України характеризується тривалим оновленням всіх сфер життєдіяльності суспільства. Державного впливу потребує й процес підготовки фахівців в Україні внаслідок удосконалення організаційних, управлінських та правових засад для вирішення кадрових питань та проблем зайнятості населення. Актуальність удосконалення законодавчо-правового забезпечення підготовки фахівців в Україні обумовлена декількома причинами. По-перше, це вплив якісних та кількісних показників професійної підготовки на функціонування національного ринку праці, створення конкурентоспроможної продукції та послуг. По-друге, це можливості входження в світове товариство на правах повноправного партнера. Останнє, швидке реагування законодавчо-правового забезпечення освітніх процесів відповідно до швидкоплинних змін в соціально-економічному середовищі України.

В останні десятиліття певні аспекти різних складових теорії та історії державного управління, управління освітньою сферою містять праці: О. Амосова, В. Бакуменко, С. Дубенко, В. Говорухи, В. Корженко, В. Князева, А. Мельник, В. Мельниченко, В. Малиновського, А. Михненко, І. Мусієнко, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, Л. Приходченко, Ю. Сурміна, О. Фурсіна та інших.

Потребує уточнення сутність та чинники ефективності правового механізму державного управління; вивчення законодавчо-правової бази в контексті підготовки фахівців в Україні.

Систему управління розуміють як сукупність компонентів, які включають органи управління, цільові стратегічні установки, принципи, функції, структури, ресурси, методи, технології та інструменти, тісно пов'язані між собою, які створюють інтеграційну цілісність та формують механізм впливу на національне господарство, потенціал, соціально-економічні процеси, умови життєдіяльності населення, організацій та домашніх господарств з метою підвищення якості життя населення [1]. На цьому підґрунті формується механізм управління, який забезпечує функціонування самої системи управління. Механізми управління “є знаряддям системи управління щодо впливу на суспільство” [2]. Отже, необхідність формування державного механізму управління обумовлено саме тим, що суспільство є масштабним і складним об'єктом. Механізм державного управління є завжди конкретним і здійснюється з використанням наявних ресурсів для забезпечення реального безперервного організаційного, правового та контролюючого впливу на суспільство, що ґрунтується на об'єктивних законах, базових

принципах, цільовій спрямованості, функціональній визначеності з використанням відповідних методів, орієнтованих на досягнення мети [3].

В Енциклопедичному словнику з державного управління механізми управління визначено як “внутрішнє улаштування системи управління, що визначає порядок управлінської діяльності” [4].

Більшість науковців класифікують основні (базові) механізми державного управління, залежно від засобів, які використовуються, як політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові. Зокрема, правовий механізм – “це комплекси взаємопов’язаних юридичних засобів, які об’єктивні на нормативному рівні, необхідні та достатні для досягнення певної мети... Сутнісною властивістю та системоутворюючим чинником правового механізму є його зв’язок з конкретною ціллю або сукупністю цілей” [5]. В. Корженко, В. Говоруха, О. Амосов звертають увагу на те, що в межах інструментальної концепції (один із класичних методологічних підходів в юридичній науці) правовий механізм повинен бути інструментом досягнення певної мети, за рахунок якого суб’єкти реалізуватимуть більшість суб’єктивних прав та законних інтересів. Вони вважають, що одним із недоліків законодавчої бази України є відсутність у законодавстві саме правових механізмів (засобів перетворення “належного” в “наявне”). На думку Л. Приходченко, “правовий механізм організує саме управління, надаючи йому офіційного характеру шляхом підтримки заданого режиму функціонування системи” [6]. Саме тому “для надання дієвості нормативно-законодавчим актам необхідно виробити певний механізм забезпечення їх практичної реалізації” [7].

Н. Нижник, С. Дубенко, В. Мельниченко, Н. Плахотнюк, С. Амосова, О. Крупчан вважають, що “закон слід розглядати не тільки як формальну вимогу законодавця, навіть держави у цілому, а передусім як об’єктивну необхідність підтримки суспільства в стані розвитку... Дієвість, справедливість та ефективність закону значною мірою залежить від того, наскільки він відповідає праву”, а нормативно-правові акти, що видаються суб’єктами виконавчої влади і забезпечують дієвість конституційних та законодавчих норм, повинні: “не суперечити чинній Конституції і законодавству; враховувати акти вищестоящих органів виконавчої влади; бути виданим повноважним органом державної влади або посадовою особою; повинен бути юридично обґрунтованим, тобто вказувати на цілі, підстави та юридичні наслідки цього право становлення; не обмежувати або порушувати компетенцію або оперативну самостійність нижчестоящих органів управління” [8]. Окрім того, на думку Н. Мельтохової, “жорсткість правового середовища державного управління, виключне право держави на формування законодавчих актів вимагають обов’язкового передбачення правових методів впливу суб’єкта на керований об’єкт і взагалі організації їх взаємодії” [9].

Відомо, що забезпечення конкурентоспроможної підготовки фахівців в Україні потребує посиленої уваги з боку держави, адже є суттєвим чинником соціально-економічного розвитку країни: впливає на підвищення продуктивності праці, поліпшення ситуації щодо зайнятості на ринку праці, забезпечення випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції, інтеграції України у світове товариство. У межах цього дослідження акцентуємо увагу на загальнодержавних документах: Законах України “Про зайнятість населення” та “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні”; Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр., Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012 – 2020 роки; Програмі економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”.

Законом України “Про зайнятість населення” визначаються “правові, економічні та організаційні основи зайнятості населення України і його захисту від безробіття, а також соціальні гарантії з боку держави в реалізації громадянами права на працю” [10]. Законом закріплюються основні принципи державної політики зайнятості населення, зокрема прописано принципи: координації діяльності у сфері зайнятості з іншими напрямками економічної і соціальної політики на основі державної та регіональних програм зайнятості; сприяння забезпеченню ефективної зайнятості, запобіганню безробіттю, створенню нових робочих місць та умов для розвитку підприємництва. Зазначимо, що держава гарантує працевдатному населенню в працевдатному віці в Україні, серед іншого, безплатне сприяння у підборі підходящої роботи і працевлаштуванні відповідно до покликання, здібностей, професійної підготовки, освіти, з урахуванням суспільних потреб, всіма доступними засобами, включаючи професійну орієнтацію і перепідготовку; безплатне навчання безробітних нових професій, перепідготовку в навчальних закладах або в системі державної служби зайнятості з виплатою матеріальної допомоги; надання роботи за фахом на період не менше трьох років молодим спеціалістам – випускникам державних навчальних закладів, раніше заявлених підприємствами, установами, організаціями. А з метою створення умов для повного здійснення громадянами права на працю держава, зокрема, передбачає: проведення аналітичних та наукових досліджень структури економіки і прогнозування наступних змін якості й розподілу робочої сили; організацію професійної орієнтації; поліпшення системи відтворення робочої сили у поєднанні з розвитком робочих місць, професійної орієнтації, підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації населення, ефективне використання трудових ресурсів [11].

У Законі України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” визначено “загальні засади створення організаційних, соціально-економічних, політико-правових умов соціального становлення та розвитку молодих громадян України в інтересах особистості, суспільства та держави, основні напрями реалізації державної молодіжної політики в Україні щодо соціального становлення та розвитку молоді” [12]. Серед принципів соціального становлення та розвитку молоді є врахування потреб молоді, співвіднесення їх реалізації з економічними можливостями держави, відповідальність держави за створення умов щодо саморозвитку і самореалізації молоді. Окрім того, законодавством держава забезпечує працевдатній молоді надання першого робочого місця на термін не менше двох років після закінчення або припинення навчання у загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладах, завершення професійної підготовки і перепідготовки, а також після звільнення зі строкової військової або альтернативної (невійськової) служби [13].

Стратегією державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. визначено, що “держава створює умови для здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб” [14]. Серед головних причин, які обумовили необхідність розроблення цієї стратегії, вказано: “стримування розвитку та функціонування системи кадрового забезпечення в державі; відсутність ефективної системи моніторингу потреб суспільства і держави у фахівцях із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки, недосконалість механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців; відсутність збалансованої системи управління професійною орієнтацією молоді, об’єктивних принципів її відбору

і навчання, повільні темпи впровадження сучасних технологій професійного розвитку; недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень при формуванні та реалізації державної кадрової політики” [15]. Зокрема, зазначено вище стратегією окреслено, що для реалізації державної кадрової політики необхідно відновити профорієнтаційну роботу серед молоді, здійснювати державну підтримку цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу.

Зауважимо, що проблему підготовки конкурентоспроможних фахівців в Україні та шляхи її вирішення відображено в Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. в декількох площинах, зокрема:

– *рівноваження попиту та пропозиції на ринку праці України* (прогнозування потреби у підготовці кваліфікованих робітничих кадрів та фахівців з вищою освітою в усіх сферах; формування та забезпечення виконання державного замовлення на підготовку кваліфікованих робітничих кадрів та фахівців з вищою освітою відповідно до визначених державою пріоритетів соціально-економічного розвитку; підвищення престижу робітничих професій; налагодження взаємодії держави та суб’єктів підприємницької діяльності для створення сучасної системи підготовки кваліфікованих робітників, інженерно-технічних працівників і працівників сфери обслуговування);

– *адаптації освіти до реалій ринку праці* (проведення оптимізації державних стандартів вищої освіти; розроблення державних стандартів із нових робітничих професій, оновлення чинних державних стандартів; налагодження взаємодії держави та суб’єктів; удосконалення законодавства з метою спрощення умов та процедури ліцензування діяльності з надання освітніх послуг для забезпечення оперативного реагування навчальних закладів на потреби ринку праці);

– *підвищення якості професійної підготовки* (розроблення національної системи оцінювання якості освіти; реформування системи професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти з метою забезпечення здобуття якісної освіти; формування узгодженої системи оцінювання отриманих знань, умінь та навиків за результатами підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації згідно з вимогами, необхідними для виконання роботи за певною професією, посадою, а також формування системи оцінювання під час добору фахівців);

– *“освіти протягом життя”* (реформування системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на основі модернізації форм і методів навчання з урахуванням специфіки галузі чи сфери управління; переорієнтація системи підвищення кваліфікації на надання спеціальних знань, формування вмінь, необхідних для виконання роботи за певною професією, посадою; запровадження системи безперервного професійного навчання кадрів) [16].

В аналізованій стратегії, зокрема, передбачено: розроблення *механізмів* залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів; напрацювання *механізму* державного гарантування працевлаштування та кар’єрного росту після здобуття післядипломної освіти; створення *механізму* професійної адаптації новопризначених працівників на робочому місці шляхом впровадження системи наставництва, удосконалення *механізму* конкурсного відбору на зайняття посад, призначення на які, відповідно до законодавства, здійснюється на конкурсній основі; впровадження *механізмів* ефективного перерозподілу робочої сили між трудонедостатніми та трудонадлишковими регіонами; удосконалення

механізмів детінізації ринку праці; створення *механізму* залучення інвестиції у розвиток кадрового потенціалу [17].

У Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012 – 2020 рр. визначено основні напрями, пріоритети, завдання і механізми реалізації державної політики в галузі освіти, кадрову та соціальну політику. Зазначено, що “глибина освітніх реформ, якість і ефективність навчальних закладів і установ системи національної освіти не можуть повністю задовольнити сучасні потреби особистості і суспільства. Нинішній рівень освіти в Україні не дає їй змоги повною мірою виконувати функції ключового ресурсу соціально-економічного розвитку країни і підвищення добробуту громадян” [18].

У Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012 – 2020 роки оговорюється, що зусилля органів управління освітою всіх рівнів, науково-методичних служб за підтримки всього суспільства і держави мають бути зосереджені, зокрема, на розробленні нової, удосконалення чинної законодавчої та нормативно-правової бази, ефективних *механізмів* фінансово-економічного забезпечення освіти. Пропозиції для забезпечення стабільного розвитку і нового якісного прориву, щодо професійної освіти, зорієнтовані на професійно-технічну освіту, вищу освіту, післядипломну освіту. Зокрема, необхідно забезпечити, на рівні професійно-технічної освіти, удосконалення *механізму* формування державного замовлення на підготовку робітничих кадрів відповідно до реальних потреб економіки, регіональних ринків праці, запитів суспільства. До *механізмів* реалізації цієї стратегії віднесено: оновлення нормативно-правової бази; удосконалення структури системи освіти; модернізацію змісту освіти; забезпечення національного виховання, розвитку і соціалізації дітей та молоді; інформатизацію освіти; посилення кадрового потенціалу системи освіти; підтримку наукової та інноваційної діяльності; фінансове та матеріально-технічне забезпечення системи освіти; модернізацію системи управління освітою; національний моніторинг системи освіти; розроблення та підтримку державних програм в освіті; міжнародне співробітництво [19].

Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” спрямована на декілька напрямів: сталий економічний розвиток, підвищення стандартів життя, поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій, модернізацію інфраструктури та базових секторів. У межах цього дослідження нас цікавить саме напрям підвищення стандартів життя, де серед іншого розглядається реформа система освіти [20]. Метою реформи системи освіти є “підвищення конкурентоспроможності української освіти, інтеграція системи української освіти в єдиний європейський освітній простір” [21]. У документі визначено проблеми у сфері освіти, їх причини та запропоновано необхідні шляхи для вирішення в напрямках: удосконалення системи управління освітою, підвищення якості й конкурентоспроможності освіти, забезпечення доступності освіти та підвищення ефективності фінансування освіти. Для визначення успішності проходження етапів реформи запропоновано індикатори успіху, зокрема розробка професійних стандартів і модульних програм навчання, на формування компетенцій не менше ніж за 50 професіями (нині – 5 у рамках експерименту), присутність ВНЗ України в основних міжнародних рейтингах найкращих університетів. [22].

Висновки

Отже, проведене дослідження дає змогу стверджувати, що правовий механізм надає управлінню, зокрема державному, офіційного значення шляхом підтримки заданого режиму функціонування системи. Він повинен бути пов’язаним із конкретною ціллю

(сукупністю цілей) та бути інструментом досягнення певної мети для реалізації суб'єктами більшості суб'єктивних прав та законних інтересів. Окрім того, саме правові механізми є засобами перетворення “належного” в “наявне”. У розглянутих законодавчо-правових документах чітко окреслені не лише проблеми і шляхи їх можливого вирішення, а й визначені певні механізми забезпечення їх практичної реалізації.

Нами планується продовження досліджень у цьому напрямку та публікація декількох статей.

Література

1. Экономический и производственный потенциал административных и производственных систем [Текст] : монография / под общ. ред. О. Ф. Балацкого. — Сумы : Университетская книга, 2006. — 973 с.
2. Мусієнко І. І. Інноваційний розвиток освітньої системи як основа гарантування національної безпеки України: засади, механізми управління, напрями забезпечення [Текст] : монографія / І. І. Мусієнко. — Х. : Оберіг, 2011. — С. 237.
3. Фурсін О. О. Механізми соціально-орієнтованого державного управління [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Олександр Олександрович Фурсін ; Харківський регіональний ін.-т держ. управління, Національна академія держ. управління при Президентові України. — Х. : [б. в.], 2012. — 20 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — С. 424.
5. Корженко В. В. Теоретико-методологічні засади державного управління: формування понятійного апарату [Текст] : метод. реком. / В. В. Корженко, В. В. Говоруха, О. Ю. Амосов [та ін.] ; за заг. ред. В. В. Корженка. — К. : НАДУ, 2009. — С. 26, 27.
6. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: [Текст] : монографія / Л. Л. Приходченко. — Одеса : Оптімум, 2009. — 300с.
7. Мельник А. Ф. Державне управління [Текст] : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна [та ін.] ; за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання-Прес, 2003. — 340 с.
8. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади [Текст] : навч. посіб / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко [та ін.] ; за заг. ред. д. ю. н., проф. Н. Р. Нижник. — К. : Вид-во УАДУ, 2002. — С. 109; 132; 144.
9. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин [Текст] : монографія / Н. М. Мельтюхова. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. — С. 145.
10. Про зайнятість населення [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/803-12/print1343834041402011>.
11. Там само.
12. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://president.gov.ua>.
13. Там само.
14. Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14429.html>.
15. Там само.
16. Там само.

17. Там само.
18. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012 – 2020 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://president.gov.ua>.
19. Там само.
20. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : Програма економічних реформ України на 2010 – 2014 рр. — Режим доступу : [http://president.gov.ua/docs/Programa reform FINAL 1.pdf](http://president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).
21. Там само.
22. Там само.

N. Kovalska

**PUBLIC ADMINISTRATION OF SYSTEM OF SPECIALISTS TRAINING
IN UKRAINE: LEGISLATIVE AND LEGALASPECT**

The essence of the legal mechanism of public administration is analysed. The conditions of efficiency of the legal mechanism are defined. The legislative basis of public administration of the system of specialists training in Ukraine is studied.

Key words: public administration, mechanism of public administration, legal mechanism, specialists training.