

**Рибкіна С.О.**

Дніпровська академія неперервної освіти

## ПРОФЕСІЙНА ОСВІТА ДЛЯ СФЕРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

*Стаття присвячена аналізу змісту, проблем і напрямів розвитку професійної освіти фахівців у царині публічного управління в контексті становлення вітчизняної інноваційної системи публічного управління. Обґрунтовано, що радикальні зміни в соціальному середовищі, об'єкті, цілях і методах управління визначають і нові підходи до професійної освіти публічного управління. Щоб система професійної освіти публічних управлінців працювала ефективно, вона має бути цілісною, цілеспрямованою, що передбачає наявність єдиного державного регулювання насамперед у нормативно-правовому й організаційному сенсі. Регулювання процесу підготовки кадрів для сфери публічного управління доцільно розуміти як сукупність послідовних дій для досягнення визначеного результату в кадровій політиці, сутність цього результату – формування умов для набуття публічними управлінцями професійних якостей, що гарантують професійні результати. Реалізація кадрової політики в царині підготовки фахівців з публічного управління включає не лише організаційну діяльність щодо регулювання процесу підготовки та перепідготовки кадрів, а й змістове наповнення цього процесу. Суттєве значення мають і нормативно-правові аспекти, матеріальне та інформаційно-технічне забезпечення професійної освіти публічних управлінців, як і виконання державою контрольних і моделюючих функцій стосовно цього процесу. Кадрова політика в публічній сфері трансформується в освітню політику щодо підготовки публічних управлінців. Така система має розглядатися як складник державної кадрової політики і ґрунтуватися на інноваційній стратегії в цілокладанні та використанні ефективного інструментарію розвитку людського потенціалу органів державної влади й місцевого самоврядування, що підтримуються ресурсним потенціалом освіти.*

**Ключові слова:** публічне управління, людський потенціал, кадрова політика, інновації, державне регулювання, вища освіта.

**Постановка проблеми.** Важливою причиною державного регулювання професійної освіти публічних управлінців є необхідність адаптації до системних змін в українському суспільстві, що охоплюють не тільки соціально-економічні та управлінсько-політичні, а й духовно-моральні, соціокультурні, інформаційно-комунікативні аспекти. Сам процес державотворення вирішальною мірою залежить від ефективної роботи системи професійної освіти публічних управлінців і, відповідно, підготовки ефективних фахівців для органів державної влади та місцевого самоврядування. Процеси державотворення пов'язані з формуванням системою вищої освіти нового покоління публічних управлінців як кадрової основи становлення інноваційної системи публічного управління, що здатна здійснити переорієнтацію управлінської діяльності на потреби суспільства, його складників і конкретних громадян у контексті вирішення системних соціально-економічних завдань і євроінтеграції. Досить часто цих нових фахівців у царині публічного управління називають «державними та муніципальними менеджерами», хоча, на нашу думку, сьогодні більш адекватним було б називати їх «публічними менеджерами». Радикальні зміни в соціальному середовищі, об'єкті, цілях і методах управління визначають і нові підходи до професійної освіти публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема реформування професійної освіти досліджується на перетині модернізаційних змін у системі публічного управління й у системі вищої освіти нашої країни. Відповідно, найбільше уваги дослідники приділяють аналізу підготовки кадрів для органів державної влади та місцевого самоврядування в системі вищої освіти (О. Акімов, І. Гусак, С. Дембіцька й інші), нормативно-правовому забезпеченню цього процесу (Т. Кагановська, Д. Неліпа, К. Серченко та інші), а також загальним процесам реформування вищої освіти, що впливають на стан професійної освіти (Б. Братаніч, А. Замараєв, В. Сиченко та інші). Разом із тим недостатньо висвітленим залишається той

аспект проблеми, який відноситься до професійної освіти як об'єкта державного регулювання.

**Постановка завдання. Мета статті** – визначення специфіки професійної освіти для сфери публічного управління як об'єкта державного регулювання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В основі державного регулювання професійної освіти публічного управління лежать концептуальні засади модернізації всієї системи управління, виходячи з настанов відомої доктрини *New Public Management*, яка не тільки суттєво розширює змістовний і технологічний вимір управління з боку органів державної влади, а й надає йому клієнталістського характеру за рахунок утвердження пріоритетності публічного виміру управлінської діяльності.

Модернізація системи професійної освіти фахівців з публічного управління необхідна насамперед тому, що «чинна система не задовольняє сучасні потреби ... щодо формування технологічної компетентності державних службовців» [11, с. 128]. Особлива увага до підготовки нових кадрів у системі публічного управління зумовлена й тим, що реформування органів державної влади й місцевого самоврядування в межах процесу децентралізації та становлення сервісної держави все більше вимагатиме нових фахівців з новими управлінськими й соціальними компетенціями.

А між тим це та сфера освітньої системи, де відсутні реальні та чіткі ринкові запити на підготовку спеціалістів такого напрямку. Наявні в Україні підходи з вирішення цієї проблеми поки що мають маргінально-паліативний характер, являючи собою просто вирішення тих чи інших практичних проблем у процесі їх виникнення без системного підходу. Як справедливо зазначає вітчизняний дослідник А. Перов, «відсутня цілісна система моніторингу й оцінювання якості надання освітніх послуг із професійного навчання державних службовців відповідно до європейських стандартів забезпечення якості освіти. Ринок освітніх послуг із професійного навчання неконкурентний та закритий, не створено дієвого механізму співпраці різних суб'єктів професійного навчання» [10, с. 167].

Усе це визначає негативні процеси щодо якості публічного управління в нашій країні. Результати експертного оцінювання за програмою SIGMA, яка розроблена ЄС й OECD для дослідження стану публічного управління тих країн, які прагнуть стати членами ЄС, за комплексом базових індикаторів SIGMA вказують на недосконалість

системи професіоналізації публічного управління в Україні. Найбільші запитання виникли у зв'язку саме зі станом базової професійної підготовки кадрів, з недоліками професійної освіти публічних управлінців і недостатнім рівнем їхньої професійної компетентності. У документі «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України» конкретизовані основні показники недостатнього рівня професійності вітчизняної системи публічного управління: відсутність у публічних управлінців навичок політичного аналізу, умінь і практики стратегічного планування, здатностей до використання проектного менеджменту й сучасних технологій управління змінами тощо. Також указано на постійну наявність факту невідповідності рівня професійної кваліфікації публічного управлінця тій посаді, яку він займає в органах державної влади та місцевого самоврядування, що прямо свідчить про недосконалість системи їхньої професійної підготовки в освітніх закладах. Загалом варто констатувати відсталість вітчизняної моделі розвитку людського потенціалу загалом і підготовки кадрів для публічного управління зокрема. Сьогодні Україна посідає 85-е місце в рейтингу ООН з розвитку людського потенціалу. Що ж стосується людей, які професійно зайняті у сфері публічного управління, то в рейтингу європейських країн (співвідношення управлінців до загальної кількості населення (0,95%) наша країна посідає 23 місце з 25 країн [7].

Сьогодні професійна освіта публічних управлінців здійснюється в умовах, коли висувуються «нові вимоги до якості освіти, зокрема до універсальності підготовки державних службовців, підвищення їх управлінської культури, адаптації до соціальних умов, особистісної орієнтованості навчального процесу, його інформатизації, яка визначає важливість освіти в забезпеченні розвитку державної служби» [5, с. 186]. Відповідно, дослідники відносять до функцій державного регулювання кадрового потенціалу сфери публічного управління цілу низку напрямів, що пов'язані з їхньою професійною освітою, зокрема оптимізацію підбору, управління професійною підготовкою, мотивацію до професійного зростання тощо. Оскільки основні проблеми публічного управління пов'язані саме з недостатністю професіоналізму, необхідно, щоб у цю сферу приходили люди з достатньою професійною підготовкою – управлінською, соціально-економічною, правовою тощо. Між тим «у більшості випадків в органах державного управління працюють

фахівці, які не мають системи наукових знань у галузі державного й муніципального управління, правознавства, політології, соціології, маркетингу й менеджменту, психології та інформатики, не володіють необхідними навичками для розв'язання складних соціально-політичних і соціально-економічних завдань» [1, с. 226].

Щоб система професійної освіти публічних управлінців працювала ефективно, вона має бути цілісною, цілеспрямованою, самоорганізованою, що передбачає наявність єдиного державного регулювання насамперед у нормативно-правовому й організаційному сенсі. Вона є водночас складником сфери публічного управління та сфери вищої освіти, однак управлінський складник є визначальним, оскільки саме він задає цілі, орієнтири та показники кінцевих результатів освітньої діяльності у вигляді високопрофесійних публічних управлінців, що набули необхідних компетенцій і здатні ефективно вирішувати практичні завдання на своїх посадах. Сама система професійної освіти публічних управлінців виступає як один із вирішальних чинників успішного функціонування та розвитку публічного управління в Україні.

Даючи узагальнену оцінку державному регулюванню професійної освіти публічних управлінців на основі змісту нормативно-правової бази цієї діяльності, доцільно віднести її до одного з аспектів державної кадрової політики, адже ще в Указі Президента України «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» № 1035/95 від 10 листопада 1995 р. сформульовані основні професійні вимоги до публічного управлінця з погляду інтересів управлінської діяльності. І це дає підстави встановлювати прямий зв'язок між кадровим потенціалом органів державної влади та місцевого самоврядування й функціональними можливостями органів державної влади щодо регулювання професійної освіти [6, с. 88].

Саму кадрову політику держави дослідники пропонують розуміти як вираження назрілих потреб суспільства та складник політики держави у сфері роботи з персоналом органів державної влади й місцевого самоврядування, через який забезпечується реалізація всієї політики держави. «Кадрова політика – це загальний курс і послідовна діяльність держави з формування вимог до службовців, їх підбору, підготовки й раціонального використання з урахуванням стану

і перспектив розвитку державного апарату, прогнозів щодо кількісних і якісних потреб у кадрах» [9, с. 221]. У межах державної кадрової політики вирішуються питання комплектації органів управління професіоналами та створення умов для їх ефективного професійного зростання й виконання управлінських функцій. Успішність кадрової політики визначається процесами інтегрування системи управління людськими ресурсами у сфері публічного управління та її трансформацією на основі моделі інноваційного розвитку.

Відповідно, регулювання процесу підготовки кадрів для сфери публічного управління доцільно розуміти як «сукупність послідовних дій для досягнення визначеного результату в кадровій політиці» [3, с. 300], сутність цього результату – формування умов для набуття публічними управліннями професійних якостей, що гарантують професійні результати. При цьому кадрова політика орієнтується не на статичний вимір людського потенціалу, а на процес його постійного оновлення з орієнтацією на випереджаюче моделювання бажаних напрямів розвитку та результатів. Державна кадрову політику у сфері публічного управління варто розуміти як діяльність щодо формування, розвитку й використання фахівців у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування для досягнення державних цілей у сфері публічної політики.

Загалом державне регулювання процесу підготовки фахівців для сфери публічного управління як аспект кадрової політики має комплексний характер, починаючи з організації вивчення основ управління в загальноосвітніх закладах і відповідної профорієнтаційної роботи, акцентуючись на підготовці фахівців у сфері публічного управління та продовжуючись у царині перепідготовки й підвищення кваліфікації публічних управлінців. Певною мірою сюди варто віднести й ті напрями діяльності, які стосуються державного регулювання соціокультурного контексту підготовки кадрів, позиціонування державної стратегії в цьому процесі та інформування населення через мас-медіа.

Реалізація кадрової політики в царині підготовки фахівців з публічного управління включає не лише організаційну діяльність щодо регулювання процесу підготовки та перепідготовки кадрів, а й змістове наповнення цього процесу, включаючи формування націскультурної ідентичності, корпоративної культури (як синтезу політичних, управлінських, правових, морально-етичних, економічних компонентів), якостей для

продукування здатності до планування власного професійного зростання тощо [2, с. 63]. Суттєве значення мають і нормативно-правові аспекти, матеріальне й інформаційно-технічне забезпечення професійної освіти публічних управлінців, виконання державою контрольних і моделюючих функцій стосовно цього процесу.

Вітчизняний дослідник І. Гусак державне регулювання сфери підготовки публічних управлінців визначає в організаційно-правовому аспекті як синтез «цілісного нормативно-правового поля та необхідних організаційних механізмів», який здатний забезпечити «формування корпусу фахівців, придатних професійно працювати в державній адміністративній системі» [3, с. 299]. В основі кадрової політики щодо підготовки публічного управлінця має лежати загальний принцип залежності кар'єрного зростання від рівня професійної підготовки.

На думку вітчизняної дослідниці С. Дембіцької, «доцільними видаються розроблення та прийняття Концепції державної кадрової політики, яка створить передумови для наступності поколінь управлінців» [4, с. 37]. В основі такої концепції має бути поєднання двох напрямів державної стратегії: забезпечення органів державного управління й місцевого самоврядування професійними кадрами та становлення механізму формування нової генерації публічних управлінців для роботи в умовах євроінтеграції та інформатизації.

У технологічному вимірі в основі державного регулювання процесу підготовки публічних управлінців лежить визначення та прогнозування кількісних і за спеціалізацією кадрів, виходячи з прогнозів соціально-економічного розвитку країни й регіонів, а також тенденцій модернізації політичної системи, системи публічного управління та загалом українського суспільства [12, р. 41]. Державне регулювання професійної освіти публічних управлінців здійснюється на основі певних принципів. Загальносоціальні принципи орієнтують освітній процес на формування особистісно-моральних якостей, професійні забезпечують становлення відповідної компетентності. У першому випадку пріоритетне значення має становлення публічного управлінця як громадянина з активістською та інноваційною публічно-управлінською культурою, патріота й носія високих моральних цінностей. У другому випадку йдеться про спеціалізовані знання, уміння та навички у сферах, що необхідні для ефективної публічно-управлінської діяльності (менеджмент, право, психологія, інформатика тощо). До

професійних принципів також варто віднести формування лідерських якостей, внутрішньокорпоративної культури та взаємопідтримки, позитивний імідж у суспільстві й публічній сфері.

Що ж стосується самого освітнього процесу, то його зміст диктується особливостями забезпечення професіоналізму самих публічних управлінців. Кадрова політика в публічній сфері трансформується в освітню політику щодо підготовки публічних управлінців, адже, як справедливо вказує вітчизняний дослідник О. Акімов, «світовий досвід свідчить, що становлення державної служби без підтримки системи освіти – справа кількох десятиліть. За наявності такої підтримки з боку держави цей час може бути істотно скорочено» [1, с. 227]. За рахунок системи вищої освіти вирішуються й завдання формування якісно нової системи публічного управління та публічного управлінця з інноваційним мисленням. Загалом становлення інноваційної системи публічного управління сервісно-клієнталістського типу прямо залежить від функціонування системи професійної підготовки кадрів у вищій освіті України. Вирішення проблем бачиться дослідниками на шляху створення «єдиної системи безперервної професійної освіти кадрів для органів державного і місцевого самоврядування. Ефективною така система може бути лише в тому випадку, якщо її формування й функціонування базується на науково обґрунтованій і логічно стрункій комплексній програмі, а також якщо створене належне правове підґрунтя» [1, с. 227].

Вітчизняний дослідник Д. Неліпа вважає, що в основі здійснення професійної освіти публічних управлінців має бути орієнтація на такі характеристики їхньої професійної діяльності, як «продуктивність», «якість», «результативність», «ефективність» [8, с. 140]. Виходячи з такої системи орієнтирів, державне регулювання цього процесу має здійснюватися на основі концепції розвитку людського потенціалу в системі публічного управління й містити низку складників, таких як:

- розробка чітких і практико-орієнтованих критеріїв оцінки кадрового потенціалу;
- обґрунтування й упровадження моделі використання людського потенціалу публічного управління як цілісної системи;
- розробка системи індикаторів щодо взаємовпливу кадрового потенціалу та результатів публічно-управлінської діяльності
- формування механізмів когерентності відповідності кількісних і якісних характеристик

людського потенціалу публічного управління його цілям і завданням.

**Висновки.** Можна констатувати, що в сучасних умовах назріла проблема переходу від традиційних форм професійної підготовки фахівців у закладах вищої освіти до формування комплексної системи розвитку управлінських компетенцій людського капіталу у сфері публічного управління. Така система має розглядатися як складник державної кадрової політики і ґрунтуватися на інноваційній стратегії в цілепокладанні та використанні ефективного інструментарію

розвитку людського потенціалу органів державної влади й місцевого самоврядування, що підтримуються ресурсним потенціалом освітньої системи, а також співпрацюючими з нею бізнес-структурами та громадськими організаціями. У подальших дослідженнях, згідно із засадами стратегічного управління розвитком людських ресурсів, мають бути розроблені критерії показників-індикаторів і моніторинговий інструментарій, що дає можливість орієнтувати професійну освіту публічних управлінців на запланований результат.

#### Список літератури:

1. Акімов О. Правові засади розвитку професійної освіти державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. № 2. С. 223–236.
2. Братаніч Б.В. Культурно-ціннісні орієнтири освітянських реформ. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Філософія. Соціологія. Політологія»*. 2007. № 15. С. 60–65.
3. Гусак І.В. Аналіз державної кадрової політики в галузі освіти. *Ефективність державного управління*. 2013. № 36. С. 294–304.
4. Дембійська С. Кадрове забезпечення органів державної влади в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2014. № 782. С. 33–38.
5. Замараєв А.В. Ефективність використання людського потенціалу в державному управлінні: професійна підготовка кадрів. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2016. № 2. С. 183–188.
6. Кагановська Т. Характеристика вимог, що висуваються до персоналу органів державного управління. *Юридичний журнал*. 2008. № 10 (76). С. 88–93.
7. Науменко Р.А., Тимцуник В.І. Професійна компетентність державних службовців у контексті реформ в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2015\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_2_7).
8. Неліпа Д.В. Нормативно-правове регулювання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. *Менеджер*. 2014. № 1. С. 137–142.
9. Ортинський В., Кісіль З., Ковалів М. Управління в органах виконавчої влади : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2008. 295 с.
10. Перов А. Правові засади професійного навчання державних службовців України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2019. № 22. С. 163–168.
11. Серченко К. Нормативно-правові засади функціонування системи професійного навчання державних службовців в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 1. С. 126–134.
12. Sychenko V. Mechanisms of reforming the education system in Ukraine. *Innovations in science and education: challenges of our time. Collection of scientific papers*. London : Международная академия наук и высшего образования, 2016. P. 41–42.

#### Rybkina S.O. VOCATIONAL EDUCATION FOR THE FIELD OF PUBLIC GOVERNANCE AS AN OBJECT OF STATE REGULATION

*The article is devoted to the analysis of the content, problems and directions of development of professional education of specialists in the field of public administration in the context of formation of domestic innovative system of public administration. It is substantiated that radical changes in the social environment, object, goals and methods of management determine new approaches to the professional education of public managers. In order for the system of professional education of public managers to work effectively, it must be holistic, purposeful, which provides for the existence of a single state regulation, primarily in the legal and organizational sense. Regulation of the training process for public administration should be understood as a set of consistent actions to achieve a certain result in personnel policy, the essence of this result – the formation of conditions for public managers to acquire professional qualities that guarantee professional results. The implementation of personnel policy in the field of training of public administration specialists includes not only organizational activities to regulate the process of training and retraining, but also the content of this process. Normative and legal aspects, material and informational*

*and technical support of professional education of public managers, as well as the implementation of state control and modeling functions in relation to this process are also important. Personnel policy in the public sphere is being transformed into an educational policy for the training of public managers. Such a system should be considered as a component of state personnel policy and based on an innovative strategy in setting goals and using effective tools for human development of public authorities and local governments, supported by the resource potential of the education system.*

**Key words:** *public administration, human potential, personnel policy, innovations, state regulation, higher education.*