

Н. О. Кириченко, аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ОСОБЛИВОСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглядаються особливості професійної діяльності суб'єктів реалізації державної політики. Автором визначається коло суб'єктів реалізації державної політики та проводиться компетентісно-функціональний аналіз їхньої діяльності.

Ключові слова: державна політика, реалізація державної політики, суб'єкти реалізації державної політики, професійна діяльність, професійні компетенції.

N. O. Kyrychenko. Features of professional activity of public policy realization subjects

The policy implementation phase has a particularly important role, and includes the adoption of appropriate government – management decisions, which ultimately affect the content of the already formed state policy.

Implementation of the policy involves the transfer of laws to the actual rules and regulations. Therefore, an understanding of the importance of implementing the already approved state policy, actualizes the need to determine the range of subjects of the implementation of state policy and analysis of their professional activities.

The leading role in the implementation of state policy is played by the executive authorities at all levels (from central to local), secondary – non-governmental organizations that are directly interested in implementing a particular policy and taking direct part in it. The rest of the participants take only occasional participation in this process.

The peculiarity of the professional activity of the subjects of the implementation of the state policy is the bipartite activity, which consists in the combination of the executive function provided for the purposes of the organization and the management function provided for by the post of manager. This feature is explained by the fact that the professional activity of the subjects of the implementation of state policy is a kind of meta activity, that is, the activity is to organize and coordinate other activities aimed at achieving the goals of state policy, ensuring interaction and coherence in the work of all structural units of the organization.

The professional activity of the subjects of implementation of the state policy involves the implementation of general and special functions, the effectiveness of which is ensured by appropriate professional competences.

Key words: state policy, realization of state policy, subjects of realization of state policy, professional activity, professional competences.

Постановка проблеми. Пошуки прийнятної моделі демократії, формування сучасної й ефективної системи державного управління спричиняють посилену увагу до досліджень та аналізу державної політики. Сучасна світова практика доводить, що забезпечення належного державного управління неможливе без налагодження відповідного процесу вироблення та здійснення державної політики. Варто розуміти, що вироблення державної політики не завершується її формуванням і ухваленням. Етап впровадження політики відіграє особливо важливу роль та передбачає ухвалення відповідних державно-управлінських рішень, що впливають у кінцевому підсумку і на зміст вже сформованої державної політики. Отже, якщо реалізація державної політики передбачає складні процеси вироблення й ухвалення державно-управлінських рішень, забезпечення їх виконання, то очевидним постає необхідність належного наукового осмислення місця та ролі суб'єктів процесу політики на різних її етапах, чинників успішності дій осіб, які ухвалюють та реалізують такі рішення.

© **Н. О. Кириченко, 2018**

Розуміння важливості реалізації вже ухвалені державної політики актуалізує необхідність визначення суб'єктів реалізації державної політики та проведення функціонально-компетентнісного аналізу їхньої професійної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема аналізу державної політики, визначенню методологічних основ її формування та реалізації присвячені праці таких закордонних науковців: М. Брауна, Т. Дайа, Л. Пала, Д. Веймера й Е. Вайнінга, В. Парсонса, К. Вайса, Д. Стоуна, Е. Янга, Л. Куінна.

Вивченню державної політики присвячено чимало праць українських науковців, зокрема, В. Бакуменка, В. Бодрова, О. Валевського, В. Голубь, Н. Грицяк, О. Оболенського, Н. Нижник, В. Ребкала, В. Романова, Г. Ситника, В. Тертички, В. Трощинського й інших.

Під час розгляду учасників процесу вироблення державної політики необхідно виділити наукові розвідки українських вчених, зокрема, роль політичних партій у виробленні державної політики досліджувала Л. Гонюкова. Науковець зазначає, що партії беруть безпосередню участь у творенні державної політики, коли реалізують свої програми, та в державному управлінні, коли формують владні структури. Їхній вплив на державну діяльність відрізняється ступенем залученості, яка залежить від форми правління і типу виборчої системи [1, с. 3].

В. Купрій вивчав роль організацій громадянського суспільства в контексті транспарентності вироблення державної політики і врахування інтересів громадян для вироблення такої політики, яка справді відповідає вимогам суспільства. Автор, зокрема, обстоював необхідність вживання терміна «учасник (суб'єкт) процесу вироблення державної політики», а термін «виробник державної політики» запропонував вживати на означення характеру участі того чи іншого суб'єкта. Усіх учасників вироблення державної політики він поділяє на офіційних та неофіційних і пропонує учасниками процесу вироблення суспільної політики вважати:

- 1) осіб, які остаточно ухвалюють рішення в цьому процесі (органи влади, виборні та призначені посадовці);
- 2) осіб, які беруть участь у підготовці рішень (адміністративний апарат органів влади, експерти, консультанти, дослідники тощо);
- 3) групи інтересів / групи тиску;
- 4) заінтересовані сторони (широкий спектр інституцій, що представляють владу, бізнес та громадянське суспільство) [2, с. 7].

Попри ґрунтовні дослідження вироблення державної політики й аналізу її учасників, у контексті впровадження реформ все більшої актуальності набуває реалізація вже ухвалені політики і визначення учасників на цьому етапі загального процесу.

Мета статті – визначення суб'єктів реалізації державної політики та проведення функціонально-компетентнісного аналізу їхньої професійної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Очевидним є те, що подальший розвиток України напряму залежить від своєчасності й ефективності проведення суспільно значущих реформ, тобто від реалізації вже затвердженої державної політики.

Але процес вироблення політики не завершується ухваленням закону парламентом і його підписанням Президентом. Він переходить до адміністративного апарату – до департаментів, установ і комісій виконавчої гілки влади.

Реалізація охоплює всі форми діяльності, призначені впроваджувати в життя політику, узаконену законодавчою гілкою влади. Впровадження політики передбачає переведення законів в норми і правила, що реально діють [3, с. 84].

Реалізацію державної політики розуміють як процес досягнення визначених у програмі державної політики цілей, в якому беруть участь різні органи державної влади, органи місцевого самоврядування й інститути громадянського суспільства [4, с. 14].

Реалізація державної політики також розглядається як комплекс дій різних державних структур, що пов'язані з адаптацією всіх учасників (передусім вищих керівників) упродовж усього процесу здійснення політики до умов і завдань, які необхідно вирішувати, з умінням узгоджувати власні інтереси та формувати партнерські відносини [5, с. 32].

Оскільки впровадження державної політики – це складний та багатогранний процес, до нього залучено багато учасників. Виділяють такі типи учасників реалізації державної політики: окремі індивіди, організовані групи, державні інституції й організації. Державні інституції поділяються за рівнем управління (центрального, регіонального, місцевого) та змістом діяльності організації (центральні органи влади; органи законодавчої влади; органи виконавчої влади; судові органи влади; неурядові організації (профспілки, групи інтересів, приватні компанії, засоби масової інформації тощо)). Провідну роль під час реалізації державної політики відіграють органи виконавчої влади на всіх рівнях (від центральних до місцевих), другорядну – неурядові організації, які безпосередньо зацікавлені в реалізації певної політики й беруть у ній безпосередню участь. Решта учасників беруть лише епізодичну участь у цьому процесі. Неурядові організації можуть бути: джерелами знань, особливо під час вирішення складних питань, а також вироблення нових ідей та формування зворотного зв'язку; засобом мобілізації ресурсів, а також засобом підтримання політичної стратегії й окремих програм [5, с. 32].

Отже, *реалізація державної політики* – це комплексна діяльність, спрямована на досягнення цілей державної політики, яка полягає у виконанні державних програм та проведенні відповідних реформ, провідними суб'єктами якої є центральні і місцеві органи виконавчої влади.

З метою підготовки та реалізації ключових національних реформ, спрямованих на підвищення рівня життя громадян України та посилення кадрового потенціалу органів виконавчої влади, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2016 р. № 905-р ухвалено Концепцію запровадження посад фахівців із питань реформ.

Посади фахівців із питань реформ – це посади державної служби категорій «А», «Б» і «В» із посадовими обов'язками, що передбачають відповідальність за підготовку та реалізацію ключових національних реформ (визначення проблем у галузі, підготовка пропозицій та планів заходів щодо їх вирішення, підготовка проектів відповідних актів законодавства, організація й участь у виконанні згаданих планів заходів, оцінювання результатів їх реалізації).

Посади фахівців із питань реформ поділяються на три групи.

До першої групи належать посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників та державних секретарів міністерств.

До другої групи належать посади керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів державних органів, які здійснюють підготовку та реалізацію ключових національних реформ.

Третю групу фахівців із питань реформ складають посади державної служби категорій «Б» і «В», яка формується на основі пропозицій відповідних міністрів.

Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р, посади фахівців із питань реформ повинні визначатися в державних органах, які здійснюють підготовку та реалізацію ключових національних реформ, відповідно до визначених завдань і функцій таких органів [6].

Процес реалізації державної політики не обмежується підготовкою та впровадженням реформ, але, безумовно, включає його, до того ж проведення реформ завжди виходить на перший план, коли перед державою стоїть задача модернізації всіх суспільно важливих сфер, тому зазначена вище Концепція є важливим орієнтиром для належного наукового осмислення ролі суб'єктів реалізації державної політики.

Отже, *суб'єктами реалізації державної політики* ми будемо вважати осіб, що обіймають посади державної служби категорій «А», «Б» і «В», з посадовими обов'язками, що передбачають впровадження державної політики шляхом виконання програм державної політики, підготовки та реалізації ключових національних реформ, підготовки проектів відповідних актів законодавства, організації передбачених програмою заходів і участі в них, оцінюванні результатів їх реалізації.

Діяльність суб'єктів реалізації державної політики визначається законодавством України і регламентована окремими інструкціями та положеннями, ухваленими як на загальнодержавному рівні, так і на рівні організації, де вони працюють, проте жодним документом не передбачено точних однозначних уявлень про кінцевий результат їхньої діяльності.

Діяльність суб'єкта реалізації державної політики передбачає певну «подвійну підготовку»: йому необхідні уміння як активно взаємодіяти з людьми в процесі діяльності, так і бути фахівцем у тій професійній галузі, в якій він працює.

Особливістю професійної діяльності суб'єктів реалізації державної політики є двоаспектність діяльності. Під час професійної діяльності вони реалізують виконавську функцію, передбачену цілями організації, в якій працюють, а за посадою виконують управлінську функцію. Ця особливість пояснюється тим, що професійна діяльність суб'єктів реалізації державної політики є метадіяльністю, тобто діяльністю, що полягає в організації і координації іншої діяльності, спрямованої на досягнення цілей державної політики, забезпечення взаємодії й узгодженості в роботі всіх структурних підрозділів організації.

Методологія проведення аналізу особливостей професійної діяльності полягає у встановленні відповідності між професійними функціями та компетенціями, що забезпечують виконання цих функцій.

Традиційно зміст професійної діяльності визначається переліком функцій тієї чи іншої професійної діяльності, тому наведемо перелік функцій, що покладені на суб'єктів реалізації державної політики

Функцією в досліджуваному контексті ми будемо називати сукупність однорідних завдань, що повторюються, які необхідно виконувати, щоб забезпечити життєдіяльність певної системи та її переведення з одного стану в інший, що відповідає заявленим вимогам [7].

У науковій літературі є досить широкий спектр класифікацій функцій діяльності управлінського персоналу, сформованих на основі різних критеріїв. Низка дослідників визначають функції відповідно до стадій управлінського циклу, започаткованого А. Файолем, який виділяв такі елементи адміністративних операцій: передбачення, організація, розпорядження, узгодження, контроль.

У науковців управлінської сфери наявна також протилежна думка щодо відносності визначення управлінських функцій на підставі поділу за управлінськими циклами, оскільки в практиці управління всі ці функції нерозривно пов'язані між собою. Зокрема, В. Афанасьєв виділяє такі управлінські функції: вироблення й ухвалення рішення; організація; регулювання і корегування; облік та контроль. Спеціалісти з галузі психології та соціології, коли виділяють управлінські функції, враховують різноманітність соціальних обов'язків і розглядають всю структуру діяльності управління [7].

Під час розгляду загальної структурної схеми функцій управління В. Рубахін та А. Філіппов виділяють загальні та спеціальні функції.

До загальних керівних функцій вони відносять: впровадження в життя рішень державних органів; визначення мети та головних напрямів діяльності, а також перспективи розвитку колективу й організації загалом; створення згуртованого, працездатного колективу; формування раціональної організаційної структури; розподіл функціональних обов'язків, наявних

ресурсів і засобів усередині колективу; розроблення і впровадження ефективної організації праці й управління.

Спеціальні функції автори поділяють на планово-економічні, кадрові, технологічно-управлінські.

Планово-економічна функція пов'язана з: визначенням потреби в людських і матеріальних ресурсах, контролем за їх наявністю та використанням; загальною координацією діяльності підлеглих із метою забезпечення ефективного використання людських, матеріальних ресурсів, техніки; прогнозуванням можливих так званих вузьких місць і плануванням заходів для їх усунення; самоконтролем роботи; соціальним плануванням виробництва загалом.

Кадрову функцію пов'язують із: комплектуванням кадрів та загальним керівництвом кадрами щодо виконання ними своїх функціональних обов'язків; організацією роботи з метою вивчення кадрів і визначення перспектив їх подальшого використання; забезпеченням підвищення кваліфікації кадрів, оптимальних умов праці та техніки безпеки; виробленням системи морального та матеріального стимулювання підлеглих; усуненням виробничих конфліктів; турботою про задоволення побутових потреб співробітників.

Технологічно-управлінська функція охоплює: визначення завдань й оцінювання виробничої ситуації; визначення способів і засобів виконання завдань відповідно до можливостей виробничого колективу (кількості, кваліфікації, часу, матеріалу, техніки); ухвалення рішень, визначення завдань підлеглим; здійснення координації в колективі, в організації; контроль виконання з визначенням завдань; маневрування наявними резервами; оцінювання, підбиття підсумків, вирішення поставлених завдань [8].

Якщо підґрунтям ефективного виконання функцій є компетенції [9], постає необхідність в ідентифікації компетенцій, що забезпечують належне виконання суб'єктами реалізації державної політики покладених на них функцій.

Для конкретизації поняттєвого апарату наведемо визначення, запропоновані С. Калашніковою: **компетенція** (у множині – компетенції) – особиста якість людини, що визначає її поведінку та впливає на рівень виконання певної (зокрема, професійної) діяльності. **Компетентність** (у множині – компетентності) – здатність людини ефективно виконувати певну (зокрема, професійну) діяльність. Компетентність є результатом набуття компетенцій. Компетенції є складниками компетентності [9].

У контексті нашого дослідження важливим буде також розуміння поняття «професійна компетентність». Більшість дослідників визначають **професійну компетентність** як здатність фахівця виконувати професійну діяльність на певному рівні [9]. До професійних компетенцій можна віднести лише ті знання, уміння, навички та ціннісні орієнтації, що необхідні для здійснення професійної діяльності в певній галузі (реалізація державної політики).

Однією з моделей професійних компетенцій, що використовується в організаціях Великобританії, є модель управлінських компетенцій, розроблена світовим лідером у галузі оцінки персоналу SHL, так звана «велика вісімка», що містить такі сфери компетенцій: 1) лідерство й ухвалення рішень; 2) підтримка і кооперація; 3) взаємодія і презентація; 4) аналіз та інтерпретація; 5) креативність і моделювання; 6) організованість і виконавська дисципліна; 7) адаптивність і володіння собою; 8) підприємливість і самопрезентація [10].

Модель професійних компетенцій керівника в Сполучених Штатах Америки містить такі сфери: керівництво змінами: бачення майбутнього, усвідомлення зовнішнього середовища, творчість та інновації, стратегічне бачення, постійне навчання, гнучкість; керівництво персоналом: управління конфліктами, розуміння культурних чинників, формування команди, чесність; управління ресурсами: управління фінансами, управління людським капіталом, управління технологіями; досягнення результатів: відповідальність, уміння вирішувати про-

блеми, підприємливість, рішучість, орієнтація на користувачів, адміністративні навички; комунікація і формування коаліцій: усні та письмові комунікації, проведення переговорів, створення союзів і партнерство [10].

Національне агентство України з питань державної служби пропонує модель професійних компетенцій для посад фахівців із питань реформ, що розроблена на основі британської моделі критеріїв оцінювання державних службовців [6].

Посада генерального директора передбачає такі професійні компетенції:

1. *Стратегічне бачення*: бачення загальної картини; концептуальне мислення; здатність визначити напрям розвитку; інноваційне мислення.

2. *Впровадження змін*: рішучість та наполегливість; залучення впливових сторін; реорганізація для спрощення, підвищення прозорості й ефективності; гнучкість та адаптивність (до зміни середовища, очікувань тощо); оцінка ефективності впровадження.

3. *Ухвалення ефективних рішень*: здатність дочасних і виважених рішень; аналіз альтернатив; спроможність йти на виважений ризик; автономність та ініціативність щодо пропозицій / рішень.

4. *Лідерство*: вміння надихати людей; розвиток людей; делегування й управління результатами; створення ефективної організаційної культури державної служби.

5. *Комунікація та взаємодія*: визначення зацікавлених та впливових сторін, розбудова партнерських стосунків; здатність ефективно взаємодіяти – слухати, сприймати та доносити думку; вміння публічно виступати, презентувати аудиторії; здатність переконувати інших завдяки переконливим аргументам та послідовній комунікації.

6. *Досягнення результатів*: чітке бачення результату; сфокусовані зусилля для досягнення результату; запобігання перешкодам і ефективне їх подолання.

7. *Стресостійкість*: розуміння власних емоцій; самоконтроль; конструктивне ставлення до зворотного зв'язку, зокрема критики; оптимізм.

8. *Аналітичні здібності*: логічне мислення; абстрактне мислення; встановлення причинно-наслідкового зв'язку [6].

Оцінювати рівень сформованості тієї чи іншої компетенції допомагають поведінкові індикатори, які є показниками наявності або відсутності компетенції, передбаченої її описом.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Впровадження державної політики – це складний та багатогранний процес, спрямований на досягнення цілей державної політики, який передбачає залучення багатьох учасників, але провідну роль відіграють органи виконавчої влади на всіх рівнях.

Особливістю професійної діяльності суб'єктів реалізації державної політики є двоаспектність діяльності, що полягає в поєднанні виконавської функції, передбаченої цілями організації, та управлінської функції, передбаченої посадою управлінця.

Професійна діяльність суб'єктів реалізації державної політики передбачає виконання загальних та спеціальних функцій, ефективність виконання яких забезпечується відповідними професійними компетенціями. Зазвичай у преліку професійних компетенцій втілено актуальні цінності та пріоритети, які є основою для формування напрямів розвитку персоналу з метою їх застосування для виконання стратегічних завдань держави. В Україні стратегічним завданням є реалізація реформ у всіх провідних сферах життя. Тому логічним буде наповнення переліку компетенцій такими, як: стратегічне мислення, орієнтація на результат, лідерство, вміння налагоджувати співпрацю в команді тощо.

Список використаних джерел:

1. Гонюкова Л. Політичні партії як суб'єкти державної політики в сучасній Україні: дис. ... докт. держ. упр.: 25.00.01; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2010. 484 с.

2. Купрій В. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики: автореф. дис. ... канд наук з держ. упр.: 25.00.01. К., 2007. 20 с.
3. Дай Т. Основи державної політики / наук. ред. З. Балабаєва; пер. з англ. Г. Краснокутського. О., 2005. 504 с.
4. Валевський О. Концептуальні засади впровадження державної політики в умовах трансформації українського суспільства: автореф. дис. ... докт. держ. упр.: 25.00.01; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2010. 39 с.
5. Державна політика: підручник / ред. кол. : Ю. Ковбасюк (голова), К. Ващенко (заст. голови), Ю. Сурмін (заст. голови) та ін. К.: НАДУ, 2014. 448 с.
6. Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2016 р. № 905-р.
7. Кулініч О. Психологія управління: підручник для вищої школи. К.: Знання, 2011. 415 с.
8. Рубахин В., Филиппов А. Психологические аспекты управления. М.: Знание, 1973.
9. Калашнікова С. Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства: монографія. К.: Київськ. ун-т ім. Бориса Грінченка, 2010. 380 с.
10. Турняк К., Шакина М. Модели профессиональных компетенций работников государственного и муниципального управления в условиях нового государственного менеджмента: отечественный и зарубежный опыт. URL: <http://ars-administrandi.com/abstracts.php?id=453> (дата обращения: 24.02.2018).



УДК 351:37.046.16

Д. О. Кришталь, здобувач
навчально-науково-виробничого центру
Національного університету
цивільного захисту України

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
РОЗВИТКУ НАУКИ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

У статті проаналізовано напрями і механізми державного регулювання розвитку науки у вищих навчальних закладах Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Удосконалено теоретичні підходи до розвитку системи державного регулювання наукової діяльності. Проаналізовано сучасний стан розвитку наукової та науково-технічної діяльності в Україні. Розглянуто механізми розвитку державної підтримки науки. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення забезпечення державного регулювання наукової та науково-технічної діяльності у вищих навчальних закладах Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: державне регулювання, наука, науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, науково-технічна діяльність, наукові дослідження.

© Д. О. Кришталь, 2018