

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

М. С. ОРЛІВ

ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ
КЕРІВНИХ КАДРІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ:
МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ МОДЕЛІ

Монографія

Київ – Івано-Франківськ
«Лілея-НВ»
2018

Схвалено Вченою Радою Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 258/4-5 від 29 березня 2018 року)

Рецензенти:

В. В. Голубь, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президентові України;

І. В. Пантелеійчук, доктор наук з державного управління, доцент, завідувач сектору духовного розвитку Головного департаменту з питань гуманітарної політики Адміністрації Президента України;

Л. І. Паращенко, доктор наук з державного управління, кандидат педагогічних наук, доцент, директор Київського ліцею бізнесу Університету економіки та права «КРОК»;

С. В. Онищук, доктор наук з державного управління, доцент, начальник Міжрегіонального управління Національного агентства України з питань державної служби у Чернівецькій, Івано-Франківській і Тернопільській областях.

Орлів М. С.

Підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади: механізми формування сучасної моделі : монографія. – Київ–Івано-Франківськ : «Лілея-НВ», 2018. – 300 с.

Монографія присвячена проблемам підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади та удосконалення механізмів його державного регулювання. Досліджено тенденції розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади в Україні та охарактеризовано її сучасний стан на підставі аналізу експертних оцінок. Розглянуто досвід розвитку керівних кадрів органів влади у США, Великобританії, Франції, інших країнах та обґрунтовано пропозиції щодо його імплементації. Запропоновано інструменти розвитку професійної компетентності, використання яких сприяє запровадженню безперервної освіти. На основі поєднання принципів прагматизму і людиноцентризму розроблено модель підвищення кваліфікації керівних кадрів, орієнтовану на формування доданої вартості людського капіталу та органів влади. Удосконалено механізми державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади на основі концептуалізації його цілей та синхронізації проблемно-орієнтованого, організаційного, правового і ресурсного проектування.

Для наукових, науково-педагогічних працівників, керівників закладів післядипломної освіти, практиків державного управління, а також усіх, кого цікавлять питання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	6
ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ	11
1.1. Підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади: сутність, види та принципи	11
1.2. Методологічні аспекти дослідження проблем державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади	21
1.3. Раціональність та інкременталізм в управлінні підвищенням кваліфікації	34
1.4. Теоретико-методичні засади формування механізмів державного регулювання	41
Висновки до розділу 1	48
РОЗДІЛ 2	
АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	51
2.1. Генеза та розвиток системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади	51
2.2. Правове, організаційне та ресурсне забезпечення діяльності закладів підвищення кваліфікації	66
2.3. Аналіз результатів анкетування керівних кадрів органів влади з питань підвищення кваліфікації	75
2.4. Професійний розвиток керівників-лідерів: досвід Президентського кадрового резерву	89
Висновки до розділу 2	99

РОЗДІЛ 3	
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ КЕРІВНИХ КАДРІВ	
ОРГАНІВ ВЛАДИ	101
3.1. Організаційні аспекти розвитку вищої державної	
служби	101
3.2. Розвиток керівних кадрів федеральних агентств у США	115
3.3. Розвиток вищої державної служби у Великобританії	129
3.4. Професійна підготовка і розвиток керівних кадрів вищих	
адміністративних корпусів у Франції	139
Висновки до розділу 3	149
РОЗДІЛ 4	
ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ МОДЕЛІ ПІДВИЩЕННЯ	
КВАЛІФІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ	152
4.1. Підвищення кваліфікації керівних кадрів: модель	
формування доданої вартості людського капіталу і органів	
влади	152
4.2. Компетентнісно-орієнтований розвиток людського	
капіталу органів влади	162
4.3. Розвиток системних лідерів для державного управління	
за індивідуально-центричним та системно-орієнтованим	
підходами	173
4.4. Організаційне навчання в органах влади як ефективний	
інструмент забезпечення безперервної освіти	183
4.5. Запровадження аудиту підвищення професійної	
компетентності персоналу в органах влади	198
Висновки до розділу 4	209
РОЗДІЛ 5	
УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО	
РЕГУЛЮВАННЯ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ	
ОРГАНІВ ВЛАДИ	212
5.1. Концептуальні напрями реформування системи	
підвищення кваліфікації	212
5.2. Розвиток системи підвищення кваліфікації керівних кадрів	
органів влади на основі аналізу експертних оцінок	219

5.3. Формування механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади на основі «дерева цілей»	231
Висновки до розділу 5	246
ВИСНОВКИ	248
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	255
ДОДАТКИ	283

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

- ВВП – валовий внутрішній продукт.
- ВЦПК – Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.
- ІПККК – Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів.
- КМБШ – Києво-Могилянська бізнес-школа.
- Концепція реформування системи професійного навчання – Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.
- НАДУ при Президентові України – Національна академія державного управління при Президентові України.
- Нацдержслужба (Головдержслужба до 18 липня 2011 року) – Національне агентство України з питань державної служби.
- ПРООН – Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй.
- GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Німецьке товариство з міжнародного співробітництва).
- ENA – Ecole Nationale d'Administration (Національна школа управління, Франція).
- IEPP – Institut d'Etudes Politiques de Paris (Паризький Інститут політичних досліджень, Франція).
- KSAP – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (Національна школа публічного адміністрування, Польща).
- NISPAcee – Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (Мережа інститутів і шкіл державного управління Центральної і Східної Європи).
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (Організація економічного співробітництва і розвитку).
- SWOT-аналіз – аналіз сильних і слабких сторін, можливостей і загроз (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats).
- USAID – United States Agency for International Development (Агентство Сполучених Штатів Америки з міжнародного розвитку).

ВСТУП

Одним із пріоритетів Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки є модернізація державної служби та управління людськими ресурсами шляхом утворення в органах виконавчої влади структурних підрозділів з управління персоналом, запровадження посад «реформаторських кадрів», створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами, інноваційного розвитку системи професійного навчання державних службовців та ін. На сучасному етапі найбільше питань виникає з приводу забезпечення високого рівня професійної компетентності керівних кадрів центральних і територіальних органів виконавчої влади (далі – органи влади). Підвищення їх кваліфікації є складовою частиною системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Але порівняно з іншими її підсистемами підвищенню кваліфікації властиві оперативність і масштабність впливу на кадровий потенціал державного управління, проблемна і функціональна спрямованість навчальних програм. Тому для успішної реалізації завдань Стратегії сталого розвитку «Україна 2020» важливо забезпечити ефективність підвищення кваліфікації керівних кадрів, їх здатність до запровадження системних змін, що стане каталізатором професіоналізації органів влади в цілому.

Проблеми професійного і особистісного розвитку керівних кадрів органів влади досліджували М. Білинська, О. Васильєва, К. Ващенко, О. Воронько, Л. Гогіна, Н. Гончарук, В. Гошовська, Л. Даниленко, Д. Дзвінчук, В. Загорський, М. Їжа, С. Калашнікова, В. Куйбіда, А. Ліпенцев, В. Луговий, Т. Мотренко, А. Михненко, Л. Пашко, В. Понеділко, І. Розпутенко, О. Руденко, С. Серьогін, С. Хаджирадева та інші вітчизняні науковці. Вчені зробили значний внесок в обґрунтування теоретичних засад, організаційне, правове, інституційне і методичне забезпечення підвищення професійної компетентності державно-управлінських кадрів. Їх розробки впроваджено у навчальний процес закладів системи

підвищення кваліфікації та використано у підготовці проектів нормативно-правових актів, порядків, вимог і методичних рекомендацій з питань запровадження стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації, конкурсного відбору претендентів на заміщення керівних посад в органах влади, формування програм підвищення кваліфікації, організації формального і неформального навчання та ін. Однак система підвищення кваліфікації керівних кадрів продовжує розвиватись фрагментарно, без комплексних підходів до управління нею.

У Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, розробленій у 2017 році за підтримки Офісу Ради Європи, передбачено комплекс важливих механізмів, спрямованих на створення належних умов для професійного розвитку зазначених категорій, запровадження ефективної системи визначення їх реальних навчальних потреб, забезпечення безперервності і обов'язковості професійного навчання, розвитку ринку освітніх послуг у сфері підвищення кваліфікації та налагодження ефективної співпраці всіх суб'єктів системи професійного навчання. Але підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади у цьому стратегічному документі не виділено в окремий об'єкт державного регулювання, незважаючи на те, що Закон України «Про державну службу», який набув чинності 1 травня 2016 року, створив вищий корпус державної служби та передбачив спеціальні умови його функціонування.

Нині назріла необхідність у теоретичному осмисленні та емпіричному дослідженні проблем підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади в Україні, аналізі шляхів їх вирішення з урахуванням напрацьовань провідних вітчизняних науковців і практиків та досвіду країн із найбільш успішними інститутами державної служби, що сприятиме системному та комплексному підходу до запровадження сучасної моделі його розвитку.

Метою дослідження є обґрунтування теоретико-методологічних засад удосконалення механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади з метою формування його

сучасної моделі відповідно до Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 роки.

Для досягнення мети визначено такі завдання:

- розкрити сутність та запропонувати класифікацію видів підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади;
- дослідити тенденції розвитку вітчизняної системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, визначити та охарактеризувати основні його етапи;
- виявити найбільш актуальні проблеми функціонування системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади та шляхи їх вирішення;
- охарактеризувати зарубіжний досвід розвитку керівних кадрів органів влади та обґрунтувати пропозиції щодо його імплементації в Україні;
- розробити модель підвищення кваліфікації керівних кадрів, орієнтовану на формування доданої вартості людського капіталу, який є головним джерелом успіху реалізації реформ в Україні;
- визначити механізм компетентнісно-орієнтованого розвитку людського капіталу органів влади, який реалізовує запропоновану модель;
- обґрунтувати заходи з контролю підвищення професійної компетентності керівних кадрів в органах влади;
- удосконалити механізми державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади відповідно до концептуальних напрямів його реформування та розробити практичні рекомендації щодо їх запровадження.

Для реалізації мети та завдань дослідження використано сучасну наукову методологію, що охоплює філософські, загальнонаукові та спеціальні методи дослідження: спостереження (для відстеження процесу підготовки правових документів з питань підвищення кваліфікації державних службовців, а також змісту пропозицій до їх проєктів, поданих науковцями, експертами, представниками громадських організацій та органів влади); метод індивідуальних експертних оцінок та анкетування (для опитування керівних кадрів органів влади та експертів з питань підвищення кваліфікації); статистичні методи (для узагальнення результатів анкетувань та індивідуальних експертних

оцінок шляхом систематизації і групування показників, аналізу варіації, взаємозв'язків, узгодженості тощо); порівняння (у процесі зіставлення зарубіжних та вітчизняної систем розвитку професійної компетентності керівних кадрів органів влади з метою визначення можливості імплементації найбільш успішного досвіду); класифікації (в уточненні видів підвищення кваліфікації та групуванні механізмів його державного регулювання); метод інтеграції «дерева цілей» і поля діяльності об'єкта управління (для обґрунтування змісту та структури механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади); метод формально-логічного аналізу нормативно-правових баз (для виявлення проблем у нормативно-правовій базі, яка регулює підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади у розрізі напрямів і видів діяльності); моделювання (у формуванні моделей, які описують структуру системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, механізмів її державного регулювання та їх функціонування) та ін.

Доцільність використання запропонованих у монографії моделей та інструментів обґрунтовано на основі результатів анкетування керівних кадрів органів влади вищого і середнього організаційного рівнів, а також науковців, експертів і керівників закладів підвищення кваліфікації.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ

1.1. Підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади: сутність, види та принципи

Успіх реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» передусім залежить від рівня професійної компетентності керівних кадрів органів влади, їх здатності запроваджувати інституційні зміни, реалізовувати реформи та програми розвитку держави, забезпечувати ефективність функціонування підпорядкованих їм структур. Проте сучасна система підвищення їхньої кваліфікації не відповідає швидким темпам змін і високим вимогам до рівня професіоналізму, особистісних, ділових і управлінських якостей та не забезпечує розвиток професійної компетентності керівників-лідерів із застосуванням інноваційних освітніх технологій у зручній для них формі.

Формуванню ефективної моделі підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади передуює з'ясування його сутності як невід'ємного складника системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Сутнісні аспекти категорій «керівництво», «керівник», «керівник органу виконавчої влади», «керівні кадри державної служби», «керівний персонал у сфері державної служби» досліджували Н. Армаш [6], О. Воронько [27], Л. Гогіна [64, 65], А. Головач [32], Н. Гончарук [36, 65], В. Гошовська [185], А. Михненко [65, 272], М. Пірен [25, 182] та інші вітчизняні науковці. Зокрема А. Михненко керівництво органу влади визначив як його керівний склад, до якого входять керівник органу та його заступники [65, с. 316]. В. Гошовська та Л. Пашко дослідили керівництво з позиції необхідності поєднання суб'єкта управління і посадової особи із соціальним лідерством його особистості. На думку

вчених, керівництво і лідерство – персоніфіковані форми соціального контролю, способи соціально-психологічного впливу на підлеглих співробітників з метою досягнення максимального ефекту в діяльності організації як соціальної мікросистеми [185, с. 46, 48]. Такий підхід є концептуальним у нашому дослідженні, він важливий для визначення вимог до керівних кадрів та підходів до розвитку їх професійної компетентності. М. Пірен також акцентує увагу на особистісних якостях керівника та його функціях. На думку дослідниці, посада керівника-лідера в органах державної влади – це певний соціальний статус особистості, який, надаючи владу, зобов'язує його виконувати не лише посадові функції, а й певні моральні обов'язки, несучи відповідальність і в такий спосіб утверджувати його авторитет [182, с. 119]. У зв'язку з цим керівник в органах державної влади – це творча, професійно підготовлена, високоморальна особистість, яка, виконуючи з підлеглими членами певну колективну роботу і перебуваючи з ними в безпосередніх контактах щодо вирішення поставлених завдань, є умілим організатором і наставником, який здійснює владну, адміністративно-управлінську, виховну, стратегічну, експертно-інноваційну, комунікаційну, соціальну та лідерську функції, володіє необхідними професійними та діловими якостями [25, с. 9].

Для цілей нашого дослідження крім функцій, професійних і особистісних якостей, ціннісних орієнтацій у визначенні керівних кадрів необхідно також враховувати їх адміністративно-правовий статус та ієрархію управління. У цьому контексті А. Головач розглядає керівника в органах державної влади як посадову особу органу виконавчої влади, яка постійно чи тимчасово наділена владними повноваженнями з метою здійснення управлінських функцій стосовно внутрішньої та зовнішньої діяльності підпорядкованого їй органу (підрозділу) та яка несе персональну відповідальність за його діяльність в межах своєї компетенції [32, с. 538]. Н. Гончарук, досліджуючи суспільні відносини, які складаються в процесі управління керівним персоналом у сфері державної служби України, запропонувала визначати керівний персонал у сфері державної служби як «сукупність усіх керівних кадрів, що працюють у сфері державної служби, мають визначені якісні характеристики, виконують покладені на них завдання планувати, організувати, координувати, мотивувати і контролювати роботу

підлеглих, наділені повноваженнями приймати управлінські рішення і здійснювати організацію їх виконання» [65, с. 201]. Залежно від місця в ієрархії управління професор виділяє три групи керівників – вищого, середнього та нижчого рівнів, а вищий рівень називає вищою управлінською елітою, тобто порівняно невеликою групою української національної еліти, яка обіймає вищі керівні посади в управлінській сфері, має високий соціальний статус, офіційні повноваження, володіє правом і можливостями приймати управлінські рішення, організувати їх упровадження в життя, може контролювати діяльність усіх ключових інститутів суспільства [36, с. 15]. Нижчий рівень – це керівники, які виконують управлінські функції, але не мають у своєму підпорядкуванні керівників [36, с. 28].

Запровадження трирівневої структури управління для цілей підвищення кваліфікації керівників державних організацій запропонували також А. Ліпінцев та А. Чемерис у 1997 році, проаналізувавши можливості адаптування досвіду США щодо професійного розвитку фахівців Федерального уряду [279, с. 77]. Ми поділяємо їх думку та пропонуємо таке визначення керівних кадрів органів влади: сукупність керівників вищого, середнього і нижчого рівнів управлінської ієрархії в органах влади, які наділені владними повноваженнями щодо здійснення управлінських функцій на підставі їх відповідності встановленим загальним і спеціальним вимогам до професійної компетентності та особистісних якостей і несуть відповідальність за діяльність підпорядкованого їм органу (підрозділу) у межах своєї компетенції.

Проблема чіткого розмежування керівних кадрів органів влади на вищий, середній і нижчий управлінський рівні полягає в тому, що через відсутність у статті 6 Закону України «Про державну службу» переліку посад, які відносяться до категорії «В», виникають різночитання. Зокрема інформація з сайтів районних державних адміністрацій свідчить про незначне поширення практики віднесення посад керівників структурних підрозділів (начальників відділів та завідувачів секторів) до категорії «В» та присвоєння їм відповідного рангу (6, 7, 8, 9) державної служби [1, с. 3-4] всупереч роз'яснень Національного агентства України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба) [284]. На нашу думку, незважаючи на те, що, відповідно до усталеної практики, роз'яснення

центральных органів виконавчої влади не є нормативними актами, а мають інформаційний характер, перелік функцій Нацдержслужби, визначених у статті 13 Закону України «Про державну службу» [195], дає підстави для прийняття рішень на основі таких документів про віднесення всіх керівних посад середнього і нижчого управлінських рівнів органів влади до категорії «Б». Тому пропонуємо таку структуру рівнів управлінської ієрархії в органах влади:

1) вищий управлінський рівень – керівники центральных органів влади та їх заступники, державні секретарі та керівники державної служби у державних органах, інші керівні кадри, які обіймають посади державної служби категорії «А» (вищий корпус державної служби), а також голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники;

2) середній управлінський рівень – керівники структурних підрозділів державних органів та їх заступники, керівники територіальних органів влади і їх структурних підрозділів та їх заступники, заступники керівників державної служби у державних органах та інші керівні кадри, які обіймають посади категорії «Б», віднесені до 1-5 груп оплати праці державних службовців;

3) нижчий управлінський рівень – інші керівні кадри, які обіймають посади категорії «Б», що віднесені до 6 групи оплати праці державних службовців.

Уточнюючи поняття «підвищення кваліфікації» та похідний від нього термін – «підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади», необхідно врахувати три аспекти їх сутності, виявлені під час аналізування чинних нормативно-правових актів, навчально-методичної та наукової літератури, коли їх розглядають:

1) як компонент системи освіти: складник системи пожиттєвої освіти [169, с. 304], системи професійного навчання [195, ст. 48] або тип післядипломної освіти [58, с. 9];

2) як процес навчання (або система послідовних і цілеспрямованих впливів на особистість фахівця [117, с. 80]) з метою оновлення та розвитку знань, вмінь, навичок на основі набутого попереднього освітньо-кваліфікаційного рівня, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності [7, с. 61; 52, с. 243; 55, с. 32; 65, с. 315; 169, с. 304; 186, с. 15; 202, п. 3; 16, с. 33; 269, с. 210];

3) як результат: динаміка позитивних змін професійної компетентності фахівця [169, с. 304]; набуття нових та/або вдосконалення набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань [210, ст. 18]; підвищення рівня здатності (чи готовності) виконувати нові професійні завдання й обов'язки [255, с. 6]; часткова зміна спеціалізації або рівня готовності до діяльності чи в їх поєднанні [58, с. 10].

У визначенні сутності підвищення кваліфікації, на наш погляд, важливими є такі уточнення науковців:

1. У процесі підвищення кваліфікації, яке необхідне не тільки для ефективного вирішення професійних завдань, а також особистісного розвитку [239, с. 441], особа набуває ціннісних установок [169, с. 304]. Це важливо, оскільки, по-перше, ціннісний (аксіологічний) компонент є невід'ємним складником професійної компетентності керівних кадрів органів влади, по-друге, лідерські та інші особистісні якості є надзвичайно важливими для сучасного управлінця, тому підвищення кваліфікації повинно забезпечувати його особистісний розвиток.

2. Підвищення кваліфікації є цілеспрямованим, гнучким, активним і керованим процесом, а розвиток компетентності є неперервною зміною стану освіченості державного службовця, що управляється, корегується і забезпечується навчанням управлінських кадрів за відповідними програмами збагачення їх компетентності [58, с. 15]. Для забезпечення цих умов у новому законодавстві про державну службу запроваджено індивідуальні програми підвищення рівня професійної компетентності, крім яких, на нашу думку, для виконання зазначених умов важливо передбачити також формування стратегій професійного розвитку кадрів.

3. Психологічний конструкт процесу підвищення кваліфікації повинен обов'язково містити формувальний вплив, спрямований на актуалізацію мотивації та пізнавальних потреб слухачів, а через їхнє задоволення – відтворення свідомого образу кінцевого результату навчання [117, с. 80]. Таким результатом має бути не тільки вищий рівень професійно-кваліфікаційного розвитку, а також професійно-посадового.

Водночас заслуговує уваги зауваження професора Н. Нижник про те, що коректність визначення терміна «підвищення кваліфікації» є сумнівною у тій частині, що кваліфікацію фахівця треба підвищувати, а рівень цієї кваліфікації – ні. Тому, на думку дослідниці, виправданішим для вживання в

зазначеному аспекті був би термін «підтримуюча освіта» або «підтримуюче навчання» [129, с. 18-19]. На необхідність перегляду терміна «підвищення кваліфікації» вказує також В. Бойко, оскільки українське законодавство визначає поняття як освітянське (складник післядипломної освіти), що суперечить сутності нового терміна «неформальна освіта» [18, с. 6]. Аргументом на користь такої пропозиції є те, що у зарубіжній практиці термін «in-service training» (підвищення кваліфікації) використовують дуже рідко. Натомість вживають терміни «training» як набуття знань, вмінь навичок або ставлень, що забезпечує підвищення ефективності професійної діяльності на посаді, та «development» як розвиток потенціалу фахівця (особистісного, управлінського, професійного, творчого, інноваційного), що також передбачає його підготовку до нових функцій і ролей. Але такий підхід не відповідає не тільки термінології, визначеній у вітчизняних нормативно-правових актах, а також усталеним в Україні практиці і традиціям професійного розвитку кадрів, який має дві взаємопов'язані частини:

1) професійно-кваліфікаційний розвиток (підвищення рівня професійної компетентності) шляхом професійного навчання через систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації;

2) професійно-посадовий розвиток, який передбачає оволодіння системою професійної мотивації, професійну соціалізацію, просування по службі тощо.

Тому пропонуємо сутність підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади розкривати за трьома аспектами:

1) складник системи їх цілеспрямованого безперервного професійного навчання, що реалізується як формальна, неформальна та інформальна освіта;

2) навчання на основі попередньо здобутого освітньо-кваліфікаційного рівня з метою поглиблення, розширення й оновлення знань, вмінь, навичок та зміни моделі поведінки, необхідних для професійного та особистісного розвитку;

3) підвищення рівня здатності виконувати нові професійні завдання й обов'язки та готовності реалізовувати індивідуальну стратегію професійного розвитку.

У чинному Положенні про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб

місцевого самоврядування передбачено такі види підвищення кваліфікації:

- навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації;
- тематичні постійнодіючі семінари;
- спеціалізовані короткострокові навчальні курси;
- тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги;
- стажування в органах, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також за кордоном;
- самостійне навчання (самоосвіта);
- щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець» [202, п. 8].

Аналіз цього переліку не забезпечує виявлення класифікаційної ознаки, за якою його сформовано. Тому пропонуємо класифікувати види підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади з урахуванням необхідності його планування, організації, контролю й аналізу за такими ознаками:

1) за формальністю освіти (формальне – навчання за професійною програмою підвищення кваліфікації; неформальне – навчання за програмами тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, тренінгів, спеціалізованих короткострокових курсів, участь у щорічному Всеукраїнському конкурсі «Кращий державний службовець», стажування, наставництво, коучинг; інформальне – самоосвіта, діяльнісне навчання);

2) за формою навчання (денна; очно-заочна; очно-дистанційна; дистанційна; з відривом від виробництва; без відриву від виробництва);

3) за кількістю учасників (індивідуальне; групове);

4) за орієнтацією (особистісно-орієнтоване; системно-орієнтоване);

5) за місцем проходження (у навчальному закладі; на робочому місці; в іншій установі або організації);

6) за суб'єктами надання послуг (Національна академія державного управління при Президентові України; Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; обласні центри перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій та ін.);

7) за терміном проходження (короткострокове – до 1 тижня; середньострокове – 2–4 тижні; довгострокове – понад 4 тижні);

8) за періодичністю (постійне або безперервне; періодичне; епізодичне);

9) за метою здійснення (адаптація до нових умов праці або посади; реалізація змін законодавства; запровадження інновацій; просування по службі; покращення результатів службової діяльності; підвищення рівня управлінської або професійної майстерності; особистісний розвиток; обмін досвідом та формування професійних мереж);

10) за рівнем управлінської ієрархії (вищий, середній і нижчий);

11) за джерелом фінансування (кошти державного або місцевого бюджету, кошти установи (організації), міжнародна технічна допомога та ін.).

На підставі запропонованої класифікації ми дійшли висновку, що перелік видів підвищення кваліфікації, передбачений у Положенні про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації [202], сформовано за ознакою формальності освіти, проте він не є вичерпним. Вважаємо, що, крім стажування, до нього варто внести наставництво і коучинг як ефективні технології особистісно-орієнтованого навчання.

Незалежно від обраного виду підвищення кваліфікації, воно має базуватись на принципах, які відображають його сутність, враховують стратегічні завдання державної кадрової політики, а також ефективні підходи до освіти дорослих (рис.1).



Рис. 1. Основні принципи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади

Розкриймо зміст цих принципів.

1. Цілеспрямованість – наявність чітко сформульованої мети функціонування системи підвищення кваліфікації на макрорівні та цілей індивідуального професійного розвитку керівних кадрів на мікрорівні, які конкретизуються у концепціях, стратегіях, програмах та планах.

2. Обов'язковість – підвищення кваліфікації треба розглядати як невід'ємну частину їх професійної діяльності, що забезпечується шляхом запровадження концепції «організація, що навчається» або, принаймні, систем організаційного навчання в органах влади, контролю реалізації індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності тощо.

3. Безперервність – важлива умова реалізації концепції «освіти протягом життя» як одного з основних компонентів європейської соціальної моделі, що зумовлено зростанням ролі людського капіталу у прирості національного багатства, прискоренням темпів оновлення професійних знань (за даними Європейської комісії, щорічно оновлюється близько 5% теоретичних і 20% професійних знань [337]), необхідністю розвитку освіти дорослих у зв'язку із несприятливими демографічними тенденціями та іншими факторами.

4. Централізація та децентралізація – наділення навчальних закладів та органів влади повноваженнями щодо організації підвищення кваліфікації за обраними видами, формами, методами тощо з урахуванням централізовано встановлених вимог (стандартів).

5. Гуманізація – пріоритетність людини та її інтересів, забезпечення свободи вибору шляхів її розвитку, а також створення умов для всебічного і гармонійного розвитку фахівців.

6. Індивідуалізація – особистісно-орієнтований підхід до побудови освітнього процесу, що базується на положеннях андрагогіки, які передбачають провідну роль фахівця у його освіті, врахування індивідуальних особливостей та освітніх потреб, стимулювання та підтримку прагнень до саморозвитку і самовдосконалення, а також спільну діяльність із викладачем (тренером, наставником) у процесі навчання.

7. Випереджальний характер змісту навчання – врахування перспектив розвитку державного управління, нових завдань і функцій органів влади,

досягнень науки і техніки, що забезпечує керівнику можливості не тільки адаптуватись до змін, а й ініціювати їх відповідно до вимог часу.

8. Інноваційність і прогресивність – застосування нових ідей, засобів і технологій, інноваційних форм і методів професійного навчання кадрів, а також врахування передового вітчизняного і зарубіжного досвіду (зокрема щодо розвитку електронного навчання та нетворкінгу, використання найбільш ефективних моделей наставництва і коучингу та ін.).

9. Диференціація – різноманітність форм і методів навчання, що забезпечує врахування різних стилей сприйняття інформації та особистісних преференцій щодо навчання.

10. Доступність і комфортність – забезпечення доступу до інформації про програми підвищення кваліфікації, які реалізуються за різними формами навчання, та створення зручних умов для задоволення навчальних потреб фахівців.

11. Компетентнісний підхід – зміщення акценту з процесу навчання на його результат з метою формування і розвитку компетентностей, необхідних для професійної діяльності і особистісної самореалізації.

12. Зв'язок із професійно-посадовим розвитком – встановлення взаємозв'язку між навчанням, його результатами та розвитком кар'єри на державній службі.

13. Результативність – досягнення цілей і запланованих результатів. Результат підвищення кваліфікації полягає в оволодінні новими знаннями, вміннями, навичками, зміні моделі поведінки фахівця, що забезпечує не тільки підвищення рівня професійної компетентності, а також сприяє покращенню результатів діяльності.

14. Ефективність – визначення доцільності підвищення кваліфікації на підставі зіставлення результату із вартістю ресурсів, витрачених на його досягнення.

Державне регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади має забезпечувати додержання цих принципів із врахуванням їх пріоритетності. Водночас звертаємо увагу на існування термінологічної проблеми використання концепцій ефективності і результативності. Зокрема В. Савчук, досліджуючи питання визначення критеріїв ефективності підвищення кваліфікації, стверджує, що «вивчення ефективності навчання дає можливість визначити ступінь впливу на вдосконалення діяльності державних службовців, їхню

психологічну перебудову в нових умовах роботи» [121, с. 141]. До критеріїв, які допомагають з'ясувати ефективність навчання слухачів, дослідник відносить такі показники: обсяг сформованої у навчальному процесі функціональної компетентності слухачів; застосування слухачами засвоених знань, умінь і навичок у практичній діяльності; підвищення творчої активності слухачів, зумовлене підвищенням кваліфікації; рівень діяльності колективу, в якому працює колишній слухач; стабілізація трудових колективів, встановлення в них сприятливого мікроклімату та ін. [121, с. 142–143]. На нашу думку, залежно від цілей навчання, за цими критеріями оцінюють не ефективність, а результативність підвищення кваліфікації. Проблемним є визначення впливу підвищення кваліфікації на останні два показники.

І. Розпутенко, Ю. Бажал, О. Кілієвич [67, с. 52–58] також акцентували увагу на тому, що в нормативно-правових актах термін «ефективність» часто вживають у двох значеннях одночасно – як результативність і ефективність. Їх важливо розділяти, оскільки заходи із підвищення кваліфікації можуть бути результативними (ціль досягнуто), проте неефективними (витрати на досягнення результату є занадто високими). Тому ми дотримуємось підходу, за яким ефективність розглядають як диференційовану та багаторівневу характеристику, яка зберігає свою відносність стосовно проголошених цілей, і є співвідношення між продуктом та ресурсами, які пішли на його створення з огляду на результат [242, с. 49]. Отримані продукти мають економічну і соціальну цінність, їх можна виміряти у натуральних і вартісних показниках [121, с. 19; 184, с. 130; 8, с. 250, 252]. У нашому дослідженні ефективність визначається як за результатами підвищення кваліфікації на індивідуальному, організаційному і національному рівнях, так і за підсумками діяльності органу влади внаслідок розвитку професійної компетентності його керівних кадрів.

1.2. Методологічні аспекти дослідження проблем державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади

Розвиток суспільних наук на сучасному етапі постмодернізму супроводжується активним пошуком нових теорій і методів пізнання, зближенням протилежних концептуально-методологічних підходів,

розвитком синергізму, ускладненням структури емпіричного і теоретичного знання, способів його обґрунтування та перевірення. Через це сучасна методологія наукового дослідження перетворилась на складну внутрішньодиференційовану поліфункціональну систему, яка забезпечує не тільки пізнавальну та оціночну, а також практичну діяльність. Її основні функції зводяться до призначень:

- виступає одночасно джерелом і логіко-аналітичним інструментом наукового пізнання та одержання нових ідей;
- спрямовує дослідження на досягнення науково-дослідної мети, визначений результат та забезпечує його концептуальний виклад;
- обґрунтовує підходи та способи отримання наукових знань;
- сприяє технологізації і раціоналізації процесу наукового дослідження;
- забезпечує всебічність отримання інформації про досліджуваний об'єкт з метою систематизування, уточнення і збагачення термінів і понять у науці, правильного їх застосування;
- сприяє комплексності діагностики об'єкта та аналізу його функціонування за визначеними критеріями;
- забезпечує одержання знань і оцінок, необхідних для предметно-практичного удосконалення об'єкта дослідження, обґрунтування способів впливу на нього.

Незважаючи на значний доробок вчених у вивченні проблем методології наукових досліджень із державного управління, у науковій літературі відсутній єдиний підхід до її сутності та структурного розуміння. Тому для дослідження проблем державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади на належному науковому рівні необхідно обґрунтувати його методологічні засади з урахуванням сучасних напрацювань. Слід врахувати, що однією з найбільш складних методологічних проблем наукового пізнання в соціально-гуманітарній галузі (на відміну від природничих, точних та технічних наук) є робота з неоднозначною, часто доволі суб'єктивною інформацією.

Розвиток методології наукових досліджень та особливості її застосування у сфері державного управління досліджували Г. Атаманчук [8], В. Бакуменко [12, 13], К. Ващенко [114], Р. Войтович [24], О. Зайчук [114], О. Кілієвич [67], В. Князев [13, 274], А. Колодій [114], В. Корженко

[91], С. Кравченко [12], О. Оболенський [125], Ю. Сурмін [13, 66, 114], В. Тертичка [261] та інші вітчизняні науковці. Зокрема В. Бакуменко, В. Князев та Ю. Сурмін дослідили сутність методології як інтегральної системи знань регулятивно-діяльній природи, її структуру та системно-синергетичний генезис [12, с. 71–86; 13, с. 11–27; 66, с. 344–346]. Крім цього, у своїх працях вчені розкрили особливості використання загально- та конкретно-наукових методів дослідження, серед яких особливої уваги заслуговують запропоновані В. Бакуменко методи концептуалізації цілей програм і проектів у практиці сучасного державного управління та виявлення недоліків правового забезпечення досліджуваної сфери діяльності – метод інтеграції «дерева цілей» і поля діяльності об'єкта управління, а також метод формально-логічного аналізу нормативно-правових баз [66, с. 295–296, 309–310].

А. Колодій обґрунтувала основні складники теоретико-методологічної бази наукового дослідження, які визначають його глибину і якість, та звернула увагу на те, що, незважаючи на виникнення упродовж ХХ століття нових шкіл і напрямів позитивізму та інтерпретаціонізму, часто як методологію наукових досліджень подають істини двохсотлітньої давності, ніби немає феноменології М. Хайдеггера, теорії реконструкції Ж. Дерріда та Р. Рорті, соціального конструктивізму П. Бергера та Т. Лукмана, соціології інтеракціонізму Дж. Г. Міда і Г. Блумера, ніби людство не вступило в епоху глобалізації і постмодерну [114, с. 21–22]. В. Тертичка систематизував наукову парадигму державної політики та розкрив зміст, принципи й методологію її аналізування [261]. О. Оболенський та М. Орлатий проаналізували інформаційне забезпечення та запропонували критерії якості й ефективності наукового дослідження [125, с. 37–38].

Незважаючи на те, що методологія є основою архітектури наукової діяльності, її універсальний алгоритм сконструювати важко. Але слід погодитись з А. Колодій про те, що намагання віднайти єдину прийнятну і необхідну для всіх методологію дослідження є постмарксистським синдромом розвитку філософії та суспільної науки з природним для нього бажанням подолати методологічну розгубленість і знайти якийсь заміник для колись твердої і всім відомої монолітної опори у формі «матеріалістичної діалектики» (хоча філософський складник, безперечно, є дуже важливим) або ж зберегти її, доповнивши якимись

більш сучасними «аксесуарами» [114, с. 20]. Тому, щоб забезпечити цілеспрямованість, послідовність, системність та комплексність наукового дослідження у кожному конкретному випадку, необхідно обґрунтовувати методологію з урахуванням його мети, завдань і особливостей проблемного поля предмета дослідження.

Оскільки формування сучасної філософії державного управління передбачає її переорієнтацію з керування на регулювання і надання послуг [140, с. 5], об'єктом нашого дослідження є державне регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, предметом – його механізми. Проблемне поле предмета дослідження доцільно структурувати за такими класифікаційними ознаками:

1) залежно від суб'єктно-об'єктних відносин, у розрізі яких формуються механізми державного регулювання (правове, інституційне, організаційне, фінансове, кадрове, інформаційне);

2) залежно від функцій управління підвищенням кваліфікації як соціальною системою, ефективність діяльності якої забезпечується наявністю зворотного зв'язку та необхідних ресурсів для реагування на його сигнали (планування, стандартизація, організація, мотивація, контроль, координація та регулювання);

3) за напрямками реформування системи підвищення кваліфікації (створення належних умов для підвищення кваліфікації; запровадження ефективної системи визначення навчальних потреб; забезпечення безперервності, обов'язковості і плановості підвищення кваліфікації; забезпечення ефективної співпраці суб'єктів системи підвищення кваліфікації; розвиток ринку освітніх послуг).

Така класифікація забезпечить методологічну підтримку у виявленні та діагностуванні проблем державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади.

Розглянувши підходи до структурного розуміння методології у сучасній літературі [13, с. 13–14; 53, с. 87; 64, с. 416–417; 66, с. 344–346; 114, с. 20–21; 171, с. 25; 281, с. 78; 260, с. 9], ми дійшли висновку, що, враховуючи вище наведені її функції, з одного боку, не можна обмежитись підходом, який передбачає застосування лише філософських методів пізнання, з іншого – не слід намагатись використати широкі, не достатньо розроблені концепції з надто складною архітектонікою. Тому в нашому дослідженні використано два підходи до визначення методології, які не суперечать один одному:

1. Методологія як цілісне ієрархічне утворення, що складається з трьох рівнів – філософська, загальнонаукова та методологія галузевих видів науки (зокрема державного управління).

2. Методологія як діяльнісна система, яка охоплює підходи, принципи, категорії, теорії, парадигми і методи, що мають специфічне цільове призначення та відіграють системоутворювальну роль.

Такому підходу відповідає запропонована А. Колодій структура теоретико-методологічної бази дослідження, яка має містити компоненти:

1) філософське обґрунтування обраних принципів та підходів (пояснення онтологічних та епістемологічних позицій);

2) обґрунтування значення концепцій та понять, вибраних автором з наявного теоретичного багажу своєї науки та суміжних наук як найбільш адекватних щодо завдань даного дослідження, а, якщо потрібно, то й особливостей їх застосування в роботі;

3) аналіз обраних автором методів дослідження;

4) критичну оцінку інших теорій та методів, які автор не бере до уваги чи, можливо, спростовує у своєму дослідженні [114, с. 21].

Принципи наукового дослідження – це базові положення, правила про його організацію і проведення, які визначають установки, можливості і доцільність використання конкретних підходів, методів, методик, теорій, парадигм, а також вимоги до оцінювання ступеня істинності одержаних результатів. На жаль, проблема розгорнутого аналізу ролі принципів у пізнавальному процесі та їх класифікації є не вирішеною через свою новизну, складність, а також різні евристичні можливості принципів і їх належність до різних методологічних епох [66, с. 494–495]. На нашу думку, є такі найбільш важливі принципи для дослідження проблем державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади:

- об'єктивності – використання джерел і обсягу інформації, а також підходів, методів і процедур, які дозволяють уникнути одностороннього мислення та отримати достатньо знань і доказів для обґрунтування результатів дослідження;

- раціональності – цілераціональне використання процедур та засобів дослідження з урахуванням співвідношення затрат і результатів дослідження;

- універсальності – підходи і принципи формування та використання механізмів державного регулювання не залежать від масштабу і специфіки їх об'єкта, що дає змогу у дослідженні процесів державного регулювання застосовувати єдину модель на різних рівнях та в різних сферах державного управління;

- міждисциплінарності – специфіка предмета дослідження зумовлює використання концепцій, теорій, моделей та методів не тільки державного управління, а також правознавства, соціології, економіки, педагогіки, психології, елітознавства, лідерства та інших суспільних наук;

- емпіричної перевірки – теоретичні знання стають істинними лише після їх верифікації шляхом емпіричного підтвердження, що треба враховувати під час формулювання гіпотез дослідження;

- вибіркості – у процесі дослідження аналізують не всю сукупність об'єкта, його властивостей та характеристик, а лише їх частину, репрезентативну вибірку;

- ідеалізації – формування для дослідження ідеалізованого об'єкта шляхом виділення сукупності суттєвих ознак і характеристик та відкидання несуттєвих, якими можна знехтувати;

- обмеження цілей дослідження – звуження кола вирішуваних проблем, що досягаємо шляхом їх правильної постановки і структурування;

- перенесення – використання у досліджуваній системі ідей, закономірностей, принципів та моделей інших систем (зокрема перенесення із зарубіжних систем у вітчизняну, з системи професійного навчання державних службовців – у систему підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади);

- наукової етики – дотримання прав авторства та чесність у викладі результатів дослідження (зокрема у процесі анкетування, вимірювання, спостереження тощо).

Підходи наукового дослідження визначають з урахуванням того, що вони не тільки декларують принциповість, а й пропонують метод дослідження, та передбачають:

- органічне поєднання та застосування системного та ситуативного підходів;

- розгляд соціальних систем як сукупності суб'єкта та об'єкта управління, а управління в них – як безперервного процесу, цикли якого складаються зі стандартного набору певних функцій;

- надання управлінню соціальними системами, передусім державному управлінню, характеру стратегічного, що враховує актуальні проблеми світового розвитку та реалізується в застосуванні певних політик;

- розвиток управлінських технологій шляхом типізації найбільш характерних процедур і операцій [53, с. 90, 133].

До складу основних методологічних підходів ми відносимо такі види:

- системний – розгляд системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади як частини системи вищого організаційного рівня (професійного навчання державних службовців) з урахуванням усієї сукупності зв'язків та відношень в її межах, а також як відокремленої цілісності, яка має власну структуру і властивості, що не зводяться до суми властивостей її елементів;

- структурно-функціональний – аналіз функціонування системи та її елементів з позиції функціональної єдності, структурної впорядкованості, необхідності і доцільності;

- історичний – дослідження системи з погляду її генезису та історичного розвитку, що дозволяє виявити його закономірності, етапи і тенденції, а також проблеми функціонування і шляхи їх вирішення з метою оцінення сучасного стану та обґрунтування заходів щодо реформування;

- ситуативний – визначення основних характеристик ситуації, встановлення її причин та прогнозування наслідків розгортання з метою обґрунтування програми діяльності у конкретному випадку;

- інституційний – дослідження взаємозв'язку між інституційною структурою і змістом державної політики, а також інших управлінських проблем через зосередження уваги на структурно-функціональних засадах побудови системи суб'єктів державного регулювання підвищенням кваліфікації;

- синергетичний – дослідження процесів і механізмів самоорганізації та розвитку нових структур;

- соціальний – врахування соціального аспекту цілей державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів, які не обмежуються забезпеченням ефективності функціонування органів влади, а передбачають також розвиток людського капіталу, зокрема його соціальної частини;

- біхевіористський – приділення уваги людському фактору, формальним і неформальним аспектам поведінки, а також розгляд організації (органу влади) як соціальної системи, в якій формуються і розвиваються відносини, ставлення, взаємодія, мотивація тощо;

- комплексний – усебічне дослідження об'єктів і процесів з урахуванням політичного, економічного, соціального, правового, психологічного та інших аспектів, а також їх взаємозв'язку.

Вибираючи концепції дослідження, ми зважали на те, що державне управління є мультипарадигмальною галуззю знання. Парадигма – це система поглядів на явища, об'єкти і процеси у державному управлінні, що на певному етапі розвитку держави і суспільства підтвердили свою істинність, і тому більшість фахівців визнають їх [66, с. 439]. Розвиток галузі знання супроводжується формуванням, конкуренцією і зміною парадигм.

Необхідність реформування системи підвищення кваліфікації зумовлює дослідження державного управління (відповідно, і регулювання) з позиції таких парадигм:

- ліберальної – як способу регулювання суспільних відносин у сфері підвищення кваліфікації;

- інноваційної – як засобу реалізації інновацій та реформ у сфері підвищення кваліфікації;

- нормативно-правової – як системи нормативно-правих актів, які регламентують підвищення кваліфікації та його реформування;

- інструментальної – як сукупності інструментів і механізмів, за допомогою яких здійснюється державне регулювання.

Перехід від патерналістської до ліберальної парадигми державного регулювання підвищення кваліфікації на сучасному етапі зумовлений неефективністю бюрократичних підходів, які було запроваджено ще в минулому столітті, та необхідністю створення ринку освітніх послуг у цій сфері. Оскільки підвищення кваліфікації за своєю суттю є соціально-економічною системою, його доцільно було б реформувати на підставі концепції нового публічного менеджменту. Проте, на нашу думку, є такі основні проблеми, які унеможливають її реалізацію на сучасному етапі:

- неефективність інструментів визначення навчальних потреб та мотивації державних службовців до підвищення професійної компетентності, які використовуються в органах влади;

- відсутність професійних і освітніх стандартів, що ускладнює визначення якості послуг з підвищення кваліфікації;

- недосконалість механізму фінансування підвищення професійної компетентності державних службовців, через що потреба у його здійсненні не трансформується у платоспроможний попит на освітні послуги, що є однією з основних перешкод розвитку їх ринку.

Водночас ми погоджуємось з думкою Г. Атаманчука про те, що державне регулювання повинне базуватись насамперед на соціальному ефекті, який є сукупним загальним результатом, що отримує суспільство, і можливий лише за раціональної організації суб'єктів регулювання й оптимального функціонування його об'єктів [8, с. 250, 252]. Але важливим фактором ефективного прогресивного розвитку держави є оптимальне співвідношення економічної ефективності, запровадження парадигми маркетингу і менеджменту з принципами соціальної ефективності державного управління [238, с. 208]. Тому, на відміну від нового публічного менеджменту, «добре врядування» (good governance) спрямоване на досягнення не тільки економічного, а й соціального ефекту на довгострокову перспективу, який полягає у розвитку людських ресурсів на державній службі, що передбачено в Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки [219] та Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки [256]. Використання концепції «доброго врядування» в управлінні системою підвищення кваліфікації забезпечить такі можливості:

- її стратегічний розвиток;
- залучення широкого кола зацікавлених сторін до розробки концепції реформування системи підвищення кваліфікації та інших важливих стратегічних документів;
- узгодження різних інтересів у формуванні державної політики у сфері підвищення кваліфікації;
- змагальність суб'єктів надання освітніх послуг, їх оперативне реагування на зміну законодавства та попиту;
- обґрунтованість формування та прозорість розміщення і виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації;
- підзвітність всіх суб'єктів системи підвищення кваліфікації.

Логічне пояснення і глибоке дослідження ролі і значення підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади для економічного і

соціального розвитку, суспільного відтворення, а також обґрунтування доцільності витрат в освіту забезпечують, використовуючи теорію людського капіталу. Вона не тільки науковими методами доводить економічну доцільність та ефективність інвестицій у розвиток людини, а також є тією ланкою, що поєднала домінуючий у ХХ ст. прагматизм, «доходоцентризм» з традиційно привабливими для цивілізованих країн гуманітарними ідеями демократії, «людиноцентризму» [271, с. 215]. Тому в Аналітичній доповіді до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2017 році» зазначено, що саме людський капітал і система освіти як ключовий чинник його збереження і розвитку становлять головний ресурс майбутнього успіху України, а тому повинні стати рушіями позитивних змін у соціально-економічній сфері [4, с. 425].

Нарощення людського капіталу у системі підвищення кваліфікації – це процес розвитку продуктивних спроможностей фахівців за допомогою інвестицій. Інвестування в освіту (у тому числі неформальну й інформальну) є найочевиднішим і найважливішим видом інвестицій у людський капітал [47 с. 31], який, крім обмеження поточного споживання, потребує мотивації фахівця витратити час та зусилля на професійний і особистісний розвиток.

Основна відмінність між управлінням людськими ресурсами і людським капіталом є концептуальною, оскільки у першому випадку затрати на розвиток персоналу органу влади розглядають як витрати звітного періоду (операційні витрати), у другому – як інвестиції у його нематеріальний актив. За оцінками багатьох економістів, порівняно з інвестиціями в інші форми капіталу, інвестиції в людський капітал є найвигіднішими як для людини, так і для організації, в якій вона працює та суспільства в цілому [62, с. 30], оскільки він забезпечує інтегральний соціальний та економічний ефект. Проте в Україні за відносно значних обсягів інвестування його ефективність залишається порівняно невисокою [48, с. 6].

Основними компонентами людського капіталу є індивідуальний особистісний потенціал (включно з біологічним, психологічним, духовним, творчим, культурним, інноваційним потенціалами); інтелектуальний капітал, який формується через професійний розвиток особи; соціальний капітал – через її взаємодію з іншими особами та

групами; організаційний капітал – інституціоналізацію знань. Зарубіжні та вітчизняні науковці [105, 247, 286, 293, 367] довели економічний ефект від розвитку цих видів капіталу, які не завжди можна оцінити у грошовому еквіваленті, особливо у державному секторі, але вони формують необхідні для фахівця та організації блага і забезпечують можливість отримувати користь.

У дослідженні формування соціальної та організаційної частин людського капіталу вважаємо за доцільне використання теорії соціального конструктивізму П. Бергера і Т. Лукмана. Це забезпечує виявлення шляхів і способів, за допомогою яких індивідууми та їх групи (колективи), взаємодіючи один з одним, створюють соціальні феномени, що інституціоналізуються і перетворюються на традиції (наприклад, професійні мережі, культуру організаційного навчання та ін.). Важливим у дослідженні питань планування підвищення професійної компетентності керівних кадрів та запровадження організаційного навчання в органах влади є положення теорії соціального конструктивізму про соціальний порядок як продукт людської діяльності, соціальний розподіл знань, хабітуалізацію, яка забезпечує звільнення енергії для інноваційної діяльності [14, с. 33, 37–40].

Вибір методів дослідження слід здійснювати, враховуючи такі принципи:

- жоден з методів не є універсальним, але має чітко окреслену пізнавальну можливість, тому слід розрізняти адекватні й неадекватні щодо завдання методи;

- надійність методів забезпечується не тільки їхньою обґрунтованістю, але й правилами застосування;

- оперативність та економічність дослідження не повинні шкодити якості даних;

- обґрунтування методу припускає розробку або відбір такого методу, який максимально відповідає вирішуваному завданню, не вимагає значних витрат для своєї реалізації [66, с. 303].

У виборі методів дослідження проблем державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади необхідно враховувати те, що вони переважно належать до неструктурованих та слабоструктурованих, основною особливістю яких є опис, як правило, в якісній формі [26, с. 55; 29, с. 277]. Через це фундаментальною базою

нашого дослідження є підходи матеріалістичної діалектики оцінювання явищ і процесів, що сприятиме пізнанню суті, визначенню тенденцій і закономірностей розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади та її державного регулювання. До об'єктивних законів розвитку соціально-економічних систем, зокрема системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, насамперед відносять закони діалектики:

- закон єдності і боротьби протилежностей або закон суперечності, використання якого зумовлено тим, що саме суперечність (всередині самої системи або між системою і зовнішнім середовищем) є внутрішнім джерелом руху та основним принципом її розвитку;

- закон заперечення заперечення, який характеризує напрям розвитку системи від її виникнення та становлення, розвитку і переходу у більш розвинені та досконаліші форми. Він інтегрує найважливіші ознаки інших діалектичних законів та дозволяє пояснити появу нових властивостей системи, охоплюючи єдність поступальності та спадковості у її розвитку, повторювальності старого на якісно новій основі, що виражається у новому понятті;

- закон кількісно-якісних змін, за яким вивчають взаємний перехід кількісних змін системи у якісні, що сприяє розкриттю механізмів її розвитку, якісних перетворень.

Є такі основні проблеми, які виникають на етапі вибору загально- і конкретно-наукових методів досліджень за обраною проблематикою:

- відсутність у відкритому доступі статистичної та аналітичної інформації про підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, необхідної для широкого використання кількісних методів дослідження, зокрема методів типу «результати-витрати», імітаційного моделювання, економічного аналізу, екстраполяції тощо;

- необхідність санкціонування емпіричних досліджень, валідизації розроблених моделей тощо, які треба проводити безпосередньо в органах державної влади, що ускладнює застосування гіпотетико-дедуктивного методу, експерименту, інтерв'ю;

- неможливість перевірення гіпотез, пов'язаних із удосконаленням механізмів державного регулювання, без внесення змін у нормативно-правові акти, які регламентують функціонування системи підвищення кваліфікації.

У зв'язку з цим серед загально- і конкретно-наукових методів, які достатньо висвітлені у сучасній літературі [12, 13, 53, 64, 66, 94, 114, 125, 171, 260, 261, 274, 281], відповідно до мети дослідження проблем державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади визначаємо особливості використання таких методів:

- спостереження – відстеження процесу розроблення концепції реформування професійного навчання державних службовців (зокрема керівних кадрів органів влади) та інших стратегічних документів з питань їх підвищення кваліфікації, а також змісту пропозицій до їх проєктів, поданих науковцями, експертами, представниками громадських організації та органів влади на різних етапах підготовки і погодження;

- анкетування – опитування керівних кадрів органів влади стосовно того, як вони визначають свої навчальні потреби та підвищують професійну компетентність, які методи і технології навчання, на їх думку, є найбільш ефективними, які основні проблеми розвитку існуючої системи підвищення кваліфікації та її державного регулювання є найбільш актуальними;

- порівняння – зіставлення зарубіжних та вітчизняної систем розвитку професійної компетентності керівних кадрів органів влади з метою визначення можливості імплементації найбільш успішного досвіду;

- класифікація – уточнення видів підвищення кваліфікації з урахуванням положень нового законодавства про державну службу та освіту в Україні;

- метод індивідуальних експертних оцінок – спосіб формування підсумкової думки стосовно проблем у сфері підвищення кваліфікації та шляхів їх розв'язання (зокрема використання найбільш ефективних моделей, інструментів та механізмів) на основі думок науковців та експертів, яких опитують індивідуально, незалежно один від одного;

- статистичні методи – комплекс спеціальних прийомів, які використовують для узагальнення результатів анкетувань та індивідуальних експертних оцінок шляхом систематизації і групування показників, аналізування варіації, динаміки і взаємозв'язків тощо;

- метод інтеграції «дерева цілей» і поля діяльності об'єкта управління – спосіб визначення заходів, спрямованих на досягнення цілей розвитку системи підвищення кваліфікації з метою подальшого формування механізмів її державного регулювання;

- метод формально-логічного аналізу нормативно-правових баз – спосіб виявлення «прогалів» у нормативно-правовій базі, яка регулює підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, у розрізі напрямів і видів діяльності (наприклад, напрямів реформування системи підвищення кваліфікації);

- моделювання – створення статичних і функціональних моделей, які описують структуру системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, механізмів її державного регулювання (правових, інституційних, фінансових, організаційних, кадрових, інформаційних) та їх функціонування.

1.3. Раціональність та інкременталізм в управлінні підвищенням кваліфікації

Однією із найбільш важливих характеристик державного управління є його раціональність, яка виявляється у цілераціональній орієнтації, раціональному обґрунтуванні управлінського інструменту та його використанні [53, с. 92]. У загальному вигляді раціональний підхід до прийняття рішень передбачає застосування такого алгоритму:

- 1) визначення мети;
- 2) аналізування проблеми, її поточного стану та навколишнього середовища;
- 3) розроблення альтернативних варіантів досягнення мети;
- 4) визначення критеріїв та методів оцінювання альтернативних варіантів;
- 5) оцінювання альтернативних варіантів та визначення оптимального рішення.

Раціональний підхід має всеосяжний, систематичний та чітко передбачуваний характер і тому пропонує ряд переваг:

- обґрунтування управлінського рішення, з урахуванням обсягу ресурсів, необхідних для його реалізації;
- чітко визначений алгоритм реалізації рішення, зрозумілий для виконавців;
- чіткі критерії досягнення мети.

Водночас існують жорсткі обмеження використання раціонального підходу в аналітичній роботі реального процесу прийняття державно-політичних рішень:

- інформаційне перевантаження сучасного процесу політики;
- переважне використання аналізу для підтвердження й узаконення вже ухвалених рішень, ніж для раціонального вибору між альтернативами;
- політизація аналізу політики, який на практиці не може бути абсолютно нейтральним;
- відсутність у аналітиків-експертів сили впливу на дії політичних і бюрократичних сил;
- потенційна ефективність аналізу політики виявляється у визначенні проблеми й виробленні альтернатив, проте неефективно дієздатна в упровадженні політики [262].

Тому, незважаючи на те, що раціональний підхід оптимізує процес прийняття рішень, він містить ряд недоліків:

по-перше, абстрагує цей процес від «недосконалої» політичної практики та ігнорує той факт, що важко передбачити майбутній вплив зовнішнього середовища і наслідки реалізації кожної альтернативи, а це важливо для прийняття стратегічних рішень, розробки стратегії та концепції;

по-друге, людський інтелект та раціональність обмежені, тому індивіди не можуть приймати цілком раціональні рішення;

по-третє, ми погоджуємося з Д. Стоуном [294, с. 6] стосовно прагматизму у формуванні політики, який передбачає уникнення дорогих інновацій, намагання запровадити рутинну практику та реалізувати маргінальні зміни політики чи реактивну політику до проблем, що вже виникли;

по-четверте, технократизм, який декларує пріоритет технології прийняття рішень над ціннісно-аксіологічною частиною організації державно-управлінської діяльності, не є адекватною формою зваженої оцінки проблемної ситуації [72, с. 31], особливо, коли об'єктом управління є соціальна система.

Перші два аргументи враховано в теорії «обмеженої раціональності» Г. Саймона, який запропонував термін «задовільне» рішення замість «оптимального» через обмеження інтелектуальних, фінансових, інформаційних, технічних та інших ресурсів. Учений обґрунтував, що раціонально вибирати з наявних альтернатив треба на підставі теорії корисності із використанням обчислювальних методів [249, 78–79], а

визначати ефективність – шляхом зіставлення чистих позитивних результатів (перевищення бажаних наслідків над небажаними) та допустимих витрат [249, 263–267]. Використання моделі обмеженої раціональності сприяє оптимізації процесу прийняття державно-управлінських рішень та підвищенню їх якості, однак не забезпечує вирішення основних проблем раціонального підходу, який критикують через його недосяжність і утопічність, зокрема через такі недоліки:

- нехтує рядом політичних змінних, що обмежує вибір з урахуванням втрачених інтересів;
- є мрією аналітика, але в реальності цілі не настільки зрозумілі, оцінка не така систематична, а рішення не так добре розроблені;
- занадто жорсткий у визначенні відмінностей між цілями та засобами, цінностями та рішеннями, а також фактами та цінностями;
- його використання є доречним тільки для обмежених видів бюрократії, де виконавцям дано чіткі методичні рекомендації [351, с. 198–199].

Раціональність методології державного управління не є «чистою», оскільки завжди пов'язана з узгодженням інтересів суб'єктів управління, трансформована цінностями, є, по суті, ціннісною раціональністю, особливо на верхніх ешелонах державного управління, де необхідно дати зрозумілу відповідь на такі запитання: які вектори політичного розвитку; яким є бачення бажаного майбутнього; яка ціннісна модель суспільної та державної організації [53, с. 92]. В управлінні соціальними системами використання раціонального підходу ускладнено такими факторами:

- наявність унікальних проблем;
- здебільшого неможливість чіткої структуризації проблем і визначення цілей у кількісному вимірі;
- обмеженість ресурсів і невизначеність перспективи їх відновлення;
- протилежність підходів різних впливових сил до вирішення проблем (як наслідок цього – пошук компромісів, а не рішучі дії);
- неврахування чинника взаємовпливу деяких соціальних підсистем;
- неможливість або складність отримання достатньої інформації, а також пов'язані з цим ризик та невизначеність;

- відсутність ефективних науково обґрунтованих методів, придатних для практики цілепокладання в широкому спектрі проблем тощо [172, с. 206–207].

На противагу раціональному підходу Ч. Ліндблом запропонував інкрементальну модель прийняття рішень [334, с. 517–526]. Ця модель передбачає початок прийняття рішень з визначення недоліків чинної політики. Її назва походить від поняття «дискретний», що означає поступове збільшення або посилення певного процесу.

З моменту виникнення інкрементальна модель зазнавала значних змін, проте основними її характеристиками нині є такі ознаки:

- в умовах дефіциту інформації, часу та інших ресурсів попередній аналіз загальної проблеми не такий детальний, як у раціональній моделі;

- у процесі прийняття рішень важливіше враховувати існування різних (часто суперечливих) індивідуальних та групових інтересів, ніж обрати найкраще рішення серед усіх альтернатив в умовах перманентної невизначеності;

- мета аналізу полягає у визначенні рішення, яке забезпечує поліпшення проблемної ситуації, а не її швидку радикальну зміну;

- у процесі прийняття рішення головну проблему слід розділяти на компоненти і вирішувати за допомогою невеликих кроків методом спроб і помилок;

- замість розділення цілей і засобів необхідно зважати на їх єдність та взаємну адаптацію.

Таким чином, якщо нормативне моделювання домінує у моделі «обмеженої раціональності» Саймона, то дескриптивний аналіз протиріч та конкурентних сторін переважає в інкрементальній моделі Ч. Ліндблома. Проте, на відміну від плюралістичного підходу, можливість демократичного прийняття кожного інкрементального рішення та дотримання принципу взаємного погодження сприймають скептично. На нашу думку, цього недоліку можна уникнути шляхом створення ситуативних експертних груп для напрацювання проектів рішень за найважливішими проблемами з представників органів влади, закладів освіти, громадських організацій та ін.

Вагомим аргументом на користь використання інкрементальної моделі у державному управлінні є те, що «хорошу» модель прийняття

рішень необхідно пристосовувати до суспільно-політичних реалій. Проте так само, як і раціональну, інкрементальну модель критикували, зокрема через такі недоліки:

- презентує консервативні суспільні погляди [184, с. 59];
- передбачає суб'єктивний і ситуативний підходи до прийняття рішень без використання системи критеріїв для їх оцінювання;
- її застосування не забезпечує радикальних змін, що може призвести до застою або навіть стагнації [315, с. 102, 155].

Критикуючи інкрементальну модель, деякі науковці стверджують, що вона також є надзвичайно дорогою. Зокрема Дж. Сміт та Д. Мей вважають, що, хоча витрати на раціональне прийняття рішень є високими, втрачені можливості від незапровадження радикальних альтернатив чинній політиці можуть мати ще більш негативні наслідки [351, с. 202]. Тому вибір між раціональною та інкрементальною моделями повинен бути обґрунтований не лише із врахуванням суми витрат, а також на підставі критеріїв результативності та ефективності – наскільки це можливо.

Таким чином, інкременталізм так само, як і раціоналізм, виявився вразливим з теоретичного та практичного поглядів. Щоб звести до мінімуму слабкі ланки та використати їх переваги, науковці розробили ряд «третіх» підходів, найбільш успішними з яких є «нормативно-оптимальна модель» Е. Дрора та «модель змішаного сканування» А. Етціоні.

Зокрема Е. Дрор побудував свою нормативно-оптимальну модель на основі раціонального підходу та запропонував такі новації:

- застосовувати додаткові раціональні та ірраціональні чинники (емоції, мотивацію та ін.);
- об'єднати прескриптивний та дескриптивний підходи у нормативно-оптимальній моделі, яка відображає реальність і зосереджена на реалізації обраного політичного курсу;
- вдосконалити організаційну структуру та оптимізувати процес управління шляхом впровадження результатів наукових досліджень та інформаційних технологій;
- запровадити у модель прийняття рішень домінуючі цінності суспільства, які враховують політики та вищі керівники у прийнятті усіх публічних рішень без залучення представників громадськості.

Отже, процес прийняття державно-політичних рішень за нормативно-оптимальною моделлю є трудомістким і недемократичним.

На відміну від технократичної моделі Е. Дрора, модель змішаного сканування передбачає прийняття рішень активним суспільством, а не політичною елітою та бюрократами. А. Етціоні виділяє два типи політичних рішень: фундаментальні (стратегічні) та інкрементальні (рутинні і короткострокові). Дослідник не надає перевагу ні раціоналізму, ні інкременталізму. На думку цього автора, хоча невеликі кроки можуть забезпечити суттєві зміни, але з погляду концепції інкременталізму ці кроки можуть «водити по колу в нікуди». Тому основними особливостями моделі змішаного сканування є такі:

- аналіз починається з широкого горизонтального сканування проблеми, а не детального її аналізу, з метою виявлення найважливіших частин проблеми, після чого використовують раціональний підхід до аналізу альтернатив у кожній вибраній області проблеми;

- у процесі прийняття рішень перевагу надають нормативним та афективним чинникам (цінностям і емоціям), а не логічним та емпіричним факторам.

А. Етціоні стверджував, що кожен із двох елементів у змішаному скануванні допомагає зменшити недоліки іншого: інкременталізм зменшує нереалістичні аспекти раціоналізму, обмежуючи деталі, необхідні для прийняття фундаментальних рішень, а раціоналізм допомагає подолати консервативний поріг інкременталізму, вивчаючи довгострокові альтернативи [308, с. 390]. Однак, незважаючи на те, що модель змішаного сканування зменшує недоліки раціональної та інкрементальної моделей, вона не підвищує ефективність рішень у державному управлінні, оскільки, з одного боку, не враховує впливу всіх факторів, пов'язаних з менш важливими компонентами проблеми (які залишають без уваги), а з іншого – не в змозі передбачити політичні реалії, які виникнуть безпосередньо у процесі реалізації рішення (що є головною перевагою інкрементальної моделі).

Отже, прескриптивні, дескриптивні та змішані моделі, які ґрунтуються на раціональному й інкрементальному підходах до прийняття державно-управлінських рішень, мають не тільки значні переваги, а й недоліки. Тому жодну з них не можна визнати

універсальною. Якщо доцільність використання раціональної моделі у прийнятті рішень про інвестиції у підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади не викликає жодних сумнівів, то у державному управлінні розвитком системи підвищення кваліфікації використання інкрементальної моделі у контексті модернізації інституту державної служби та запровадження інноваційних підходів до управління людським капіталом, на нашу думку, забезпечить ряд таких переваг порівняно із раціональною та нормативно-оптимальною моделями:

- скорочення ризиків, пов'язаних із прийняттям комплексних рішень в умовах перманентної невизначеності та недостатнього ресурсного забезпечення їх реалізації;

- можливість розроблення рішень із найбільш актуальних проблем, що виникають на різних етапах реалізації реформ, ситуативними експертними групами, члени яких надалі залучаються до їх втілення;

- забезпечення можливості маневру під час прийняття проміжних рішень залежно від результатів імплементації заходів із реформування державної служби, змін в освітянському законодавстві, а також реалізації пілотних проектів з питань професійного і особистісного розвитку керівних кадрів органів влади;

- створення умов для усіх зацікавлених сторін ініціювати зміни в системі підвищення кваліфікації, зокрема Національної академії державного управління при Президентові України (далі – НАДУ при Президентові України), яка здійснює науково-методичне забезпечення її функціонування.

Таким чином, судження про те, що інкрементальну модель не можна використати у процесі реалізації реформ, є необґрунтованим [354, с. 10], особливо, коли мова йде про одночасне реформування державної служби, кадрового менеджменту й освіти, проміжні результати якого визначають пріоритети і завдання подальшого розвитку системи підвищення кваліфікації кадрів органів влади в Україні. Усуненню найбільш суттєвих недоліків цієї моделі сприятиме ефективна взаємодія усіх суб'єктів системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, спрямована на успішну реалізацію інкрементальних рішень та обмін досвідом з метою вирішення найбільш актуальних проблем.

1.4. Теоретико-методичні засади формування механізмів державного регулювання

Ефективність реформування державного управління та децентралізації влади в Україні значною мірою залежить від рівня професіоналізму керівних кадрів органів влади, їх мотивації до запровадження змін, готовності розвивати особистісний потенціал та сприяти розвитку організації, в якій вони працюють. Компетентність кадрів усіх рівнів управлінської ієрархії є критерієм ефективності діяльності органів влади та впливає на характер сприйняття їхнього іміджу в суспільстві [175, с. 127]. Проте система їх підвищення кваліфікації не відповідає сучасним вимогам та потребує модернізації. Для її забезпечення недостатнім є закріплення відповідних положень у стратегії державної кадрової політики [219] та прийняття нормативних актів Кабінету Міністрів України про схвалення нової концепції реформування системи підвищення кваліфікації та плану дій щодо її реалізації, як це було у 2011–2012 роках [220, 200]. Модернізація можлива тільки через систему дієвих механізмів державного регулювання. Адже численними науковими дослідженнями у сфері державного управління доведено, що самоорганізація властива тільки досить стійким системам і є малоефективною у період трансформаційних процесів, які супроводжуються якісною зміною взаємовідносин між суб'єктами і об'єктами державного управління [280, с. 104]. Отже, подальше використання усталених підходів до управління системою підвищення кваліфікації керівних кадрів не забезпечить її інноваційний розвиток і професіоналізацію органів влади. Тому необхідно удосконалити чинні та запровадити нові ефективні механізми її державного регулювання, а також забезпечити комплексність їх дії, що створить умови для подальшого саморегулювання певних процесів.

Сутність категорій «механізм державного управління», «механізм державного регулювання» та проблеми забезпечення ефективності їх використання у різних сферах досліджували такі вчені: В. Авер'янов [54], О. Амосов [3], Г. Атаманчук [9], В. Бакуменко [56, 64], С. Домбровська [59], В. Князев [56], О. Ковалюк [86], В. Корженко [91], О. Коротич [92], Н. Мельтюхова [106], Н. Нижник [130], Л. Приходченко [188], О. Радченко [235], Р. Рудніцька [115, 245], О. Федорчак [273] та ін. Проте серед науковців немає єдиного загальноновизнаного підходу до визначення їх сутності, структури та класифікації.

Під регулюванням зазвичай розуміють діяльність, спрямовану на коригування роботи системи (або її елементів) з метою досягнення такого стану, який забезпечує роботу цієї системи (або її елементів) відповідно до встановлених параметрів. Тобто цей вид діяльності розглядають як регуляційний процес, метою якого є досягнення відповідного рівня взаємодії та злагодженості частин [64, с. 148]. «Відповідний» рівень – це такий, що визначений нормативами, вимогами тощо або новими умовами функціонування системи, яка підлягає регулюванню.

Державне регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади – сукупність цілеспрямованих напрямів, форм, методів та інструментів впливу, що застосовують органи державного управління для впорядкування системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, її елементів, процесів та взаємозв'язків між ними з метою стабілізації і пристосування до умов, що змінюються.

На сучасному етапі є такі основні завдання державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади:

- забезпечення інноваційного розвитку системи підвищення кваліфікації та ефективності її функціонування;
- стимулювання запровадження безперервного професійного і особистісного розвитку керівних кадрів;
- забезпечення відповідності освітніх послуг за кількісними і якісними показниками індивідуальним, організаційним і загальним навчальним потребам;
- оптимізація системи закладів освіти, що надають послуги з підвищення кваліфікації;
- забезпечення ефективного використання ресурсів на підвищення кваліфікації, їх прозорого та справедливого розподілу між суб'єктами надання освітніх послуг, зокрема через державне замовлення;
- узгодження інтересів суб'єкта та об'єкта державного регулювання, інших зацікавлених сторін з метою забезпечення ефективності їх взаємодії;
- створення сприятливих умов для розвитку ринку послуг з підвищення кваліфікації з метою подальшого формування ефективних механізмів саморегулювання системи підвищення кваліфікації.

Реалізують ці завдання за допомогою таких основних функцій державного регулювання:

- стимулювання розвитку системи підвищення кваліфікації через визначення пріоритетних напрямів регулювання та формування його механізмів;

- організація діяльності суб'єктів регулювання на державному і регіональному рівнях;

- координація діяльності всіх суб'єктів, які залучені до процесу підвищення кваліфікації, узгодження їх повноважень і відповідальності;

- встановлення «правил гри» за допомогою нормативно-правових актів;

- контроль відповідності якості послуг з підвищення кваліфікації прийнятим стандартам, вимогам тощо з метою стимулювання розвитку навчальних закладів системи підвищення кваліфікації та прийняття рішення про оптимізацію її структури;

- коригування розподілу ресурсів для розвитку прогресивних процесів, усунення негативних ефектів тощо;

- моніторинг, контроль і аналіз реалізації стратегічних і оперативних планів розвитку системи підвищення кваліфікації й ефективності використання ресурсів.

Реалізації цих функцій досягають за допомогою прямих та непрямих методів у формі довгострокового (шляхом прийняття стратегії, концепції) або короткострокового державного регулювання (швидкого адекватного реагування на зміни зовнішнього або внутрішнього середовища).

Кожний механізм має функціональне призначення, і кожній функції притаманне існування відповідного механізму його реалізації [188, с. 150]. Оскільки державне регулювання є функцією державного управління, а його механізм – похідною від механізму державного управління [280, с. 106, 139; 188, с. 146], визначаючи сутність, ознаки та структури механізмів державного регулювання системи підвищення кваліфікації, проаналізуємо також підходи до формування механізмів державного управління, зміст яких вітчизняні та зарубіжні науковці розкрили достатньо глибоко і повно.

У сучасній науковій літературі є два основні підходи до визначення механізмів державного управління та регулювання:

- 1) структурно-організаційний, який фокусується на сукупності елементів, що формують організаційну структуру механізму (структуру системи у статиці);

2) структурно-функціональний, який відображає функціонування та динаміку механізму.

Науковці, які дотримуються першого підходу, складовими механізму державного управління (або регулювання) у широкому розумінні вважають систему органів виконавчої влади та сукупність правових норм їх функціонування і розвитку [54, с. 39], а інші, у більш вузькому значенні, до його структури відносять цілі, завдання, принципи, функції, суб'єкти і об'єкти, методи і форми [280, с. 109]; методи, важелі, інструменти, політику, правове, нормативне та інформаційне забезпечення [273, с. 9]; суб'єкти і об'єкти, нормативно-правове, організаційне, інформаційне і фінансово-економічне забезпечення, функції, форми, методи, засоби, принципи, інструменти та пріоритети [3, с. 26] тощо. Виникає питання обґрунтованості залучення до структури механізму цілей, завдань, принципів, які повинні враховувати на етапі формування механізму. Щодо ресурсного забезпечення, то воно суттєво впливає на якість функціонування механізму, тому належить до вказаної структури.

З позиції другого підходу, механізм державного управління (або регулювання) науковці визначають як сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей [9, с. 100]; способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління [64, с. 421]; форму і засіб реалізації відносин учасників процесу, що містять системи технологій виконання певних управлінських дій [106, с. 153]; процес організації практичного здійснення державного управління з урахуванням об'єктів, суб'єктів управління та взаємовпливу між ними [59, с. 138]; системну сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм станів і процесів [235, с. 24].

На нашу думку, механізм державного регулювання носить функціональний характер, тому визначати його сутність необхідно з позицій структурно-функціонального підходу. Водночас модель комплексного механізму державного регулювання будь-якої сфери державного управління потрібно спочатку сформувати як систему елементів (за структурно-організаційним підходом) для відображення форм, методів та засобів регулювання, його суб'єктів і об'єктів, а вже

потім – кожний конкретний механізм, що забезпечує реалізацію певної функції державного регулювання, побудувати за структурно-функціональним підходом. Тому ми поділяємо думку Н. Мельтюхової про те, що під час формування і удосконалення конкретного механізму державного регулювання доцільно спочатку описати його статичну частину, а потім – динамічну [106, с.151].

Для розкриття сутності механізму державного регулювання необхідно визначити його ознаки. Ґрунтовно дослідив родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках О. Радченко, який визначив перелік спільних для всіх механізмів та специфічних для механізмів державного управління ознак. На підставі результатів його дослідження [235, с. 20-23] до ознак механізму державного регулювання системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади ми відносимо такі особливості:

- є штучно створеною системою [115, с. 4; 245, с. 57], продуктом організованої діяльності, спрямованої на формування засобів (інструментів) реалізації певної функції державного регулювання, що визначає його мету;

- має проблемний, регуляторний та ціннісний виміри, оскільки спрямований на вирішення конкретної проблеми шляхом коригування роботи системи (її елементів чи взаємозв'язків між ними), що забезпечує суспільну або особистісну цінність (професіоналізація органів влади з метою підвищення якості надання адміністративних послуг населенню; їх організаційний розвиток; особистісний розвиток та кар'єрне зростання керівних кадрів та ін.);

- має суб'єкт і об'єкт;

- забезпечує переважно однобічний вплив з чітко визначеним вектором впливу суб'єкта державного регулювання;

- передбачає виконання послідовних дій (етапів, процесів);

- якість його функціонування залежить від вчасності та повноти необхідного для цього ресурсного забезпечення (нормативно-правового, організаційного, фінансового, інформаційного або ін.);

- рух однієї чи декількох частин механізму призводить до руху інших його компонентів;

- має ознаки складної відкритої системи (це зумовлює різні підходи науковців до формування його структури);

- дискретний характер дії та повторювальність або можливість здійснення таких самих дій у майбутньому відповідно до цілі формування механізму.

Отже, механізм державного регулювання є відкритою системою, структуру якої становлять форми, методи, засоби (інструменти), взаємопов'язані процеси і ресурси, що забезпечують його функціонування. Кожен механізм державного регулювання системи підвищення кваліфікації має проблемний, регулятивний і ціннісний виміри, сформований відповідно до функції державного регулювання, що визначає його ціль.

Механізми державного регулювання системи підвищення кваліфікації пропонуємо класифікувати за такими ознаками:

- за конструкцією та змістом: простий та складний (комплексний);
- за підходами до побудови: механізм-знаряддя (інструмент), механізм-система (сукупність взаємопов'язаних елементів – за структурно-організаційним підходом), механізм-процес (послідовність станів, процесів – за структурно-функціональним підходом);
- за суб'єктами регулювання: запроваджений Кабінетом Міністрів України, Міністерством освіти і науки України, Нацдержслужбою та ін.;
- за об'єктами регулювання: функціонування системи підвищення кваліфікації, діяльність суб'єктів-надавачів послуг з підвищення кваліфікації, їх взаємодія з замовниками та споживачами послуг, певні процеси системи та ін.;
- залежно від предмета регулювання: спрямований на кількісні параметри або якісні характеристики;
- за масштабом впливу: загальний та селективний;
- за сферами регулювання (або напрямом впливу): розвиток структури системи підвищення кваліфікації, фінансове забезпечення, планування підвищення кваліфікації, вивчення навчальних потреб, мотивація до розвитку професійної компетентності, надання послуг з підвищення кваліфікації, підготовка викладачів і тренерів тощо;
- за методами впливу: правовий, організаційний, інституційний, фінансовий, мотиваційний, інформаційний, кадровий;
- за формою регулювання: прямий та опосередкований;

- за засобами регулювання: державне замовлення, державне завдання, ліцензування, стандартизація, сертифікація, акредитація, оподаткування та ін.;

- за призначенням: відповідає на виклик або спрямований на майбутнє;

- за історичними етапами: первинний, перехідний та чинний;

- за ступенем регламентації: механізми контролю та стимулювання.

Формувати механізми державного регулювання системи підвищення кваліфікації пропонуємо за такими етапами:

1) визначення мети та об'єкта регулювання;

2) визначення принципів побудови механізмів державного регулювання;

3) встановлення учасників відносин і зацікавлених сторін у процесі функціонування механізму, їх інтересів та протиріч;

4) визначення суб'єкта регулювання;

5) визначення переліку інструментів та методів державного регулювання, які є частинами механізму, а також інших його характеристик відповідно до поданої вище класифікації;

6) формування системи повноважень суб'єкта регулювання;

7) визначення технології та технічних засобів функціонування механізму (його процесів, етапів тощо);

8) визначення ресурсного забезпечення функціонування механізму;

9) розроблення плану реалізації заходів із впровадження механізму державного регулювання.

Аналіз наукової літератури дозволив узагальнити і виділити найбільш важливі принципи формування механізму державного регулювання системи підвищення кваліфікації:

- цілеспрямованості – вибір та обґрунтування конкретних цілей і задач функціонування механізму в контексті реалізації державної кадрової політики;

- економічної та соціальної ефективності – досягнення цілей функціонування механізму за найменших витрат;

- системності – з одного боку, механізм розглядаємо як систему, що має внутрішню організацію, з метою збалансування роботи і взаємодії його елементів, ліквідації протиріч та диспропорцій у його

функціонуванні, з іншого – враховуємо інтереси всіх учасників відносин та всі аспекти діяльності;

- комплексності – врахування всіх наявних форм, методів і засобів державного регулювання;

- адекватності та зрозумілості – відповідність механізму управлінській проблемі, для розв'язання якої його застосовуємо, зрозумілість за змістом та відсутність двозначних тлумачень у використанні;

- історичності – використання досягнень з урахуванням сучасних обставин;

- збалансованості – забезпечення балансу інтересів і ресурсів;

- оперативності та гнучкості – можливість оперативного внесення змін під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів;

- прозорості – забезпечення можливості контролю його використання;

- відповідальності – встановлення суб'єктів та меж їх відповідальності за реалізацію механізму.

Удосконалення механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади будемо здійснювати з дотриманням цих принципів за структурно-організаційним і структурно-функціональним підходами.

Висновки до розділу 1

Керівні кадри органів влади – сукупність керівників вищого, середнього і нижчого рівнів управлінської ієрархії в органах влади, які наділені владними повноваженнями щодо здійснення управлінських функцій на підставі їх відповідності встановленим загальним і спеціальним вимогам до професійної компетентності та особистісних якостей і несуть відповідальність за діяльність підпорядкованого їм органу (підрозділу) у межах своєї компетенції.

З метою організації підвищення кваліфікації склад рівнів управлінської ієрархії в органах влади визначено з урахуванням категорій посад та груп оплати праці державних службовців: 1) вищий – керівні кадри, які обіймають посади державної служби категорії «А» (вищий корпус державної служби), а також голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники; 2) середній – керівні

кадри, які обіймають посади категорії «Б», віднесені до 1-5 груп оплати праці державних службовців; 3) нижчий – інші керівні кадри, які обіймають посади категорії «Б», віднесені до 6 групи оплати праці державних службовців.

Сутність підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади розкрито за трьома аспектами: складник системи їх професійного навчання, процес і результат навчання. Цим аспектам відповідають принципи підвищення кваліфікації, які враховують стратегічні завдання державної кадрової політики та ефективні підходи до освіти дорослих: цілеспрямованість, обов'язковість, безперервність, централізація та децентралізація; гуманізація, індивідуалізація, випереджальний характер змісту, інноваційність і прогресивність, диференціація, доступність і комфортність; використання компетентнісного підходу, зв'язок із професійно-посадовим розвитком, результативність, ефективність.

Перелік видів підвищення кваліфікації державних службовців, передбачений чинним законодавством, є невичерпним та не сприяє комплексному підходу до його планування, організації, контролю й аналізу. Тому запропоновано розширену класифікацію видів підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, яка забезпечує їх групування залежно від мети і орієнтації навчання, рівнів управлінської ієрархії, формальності освіти та іншими ознаками.

Проблеми державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади є неструктурованими та слабо структурованими, тому їх вирішення ґрунтується на поєднанні системного та ситуативного підходів. Необхідність реформування системи підвищення кваліфікації зумовлює дослідження її державного регулювання з позицій ліберальної, інноваційної, нормативно-правової та інструментальної парадигм. Логічне пояснення і глибоке дослідження його ролі і значення для економічного і соціального розвитку держави, суспільного відтворення, реалізації концепції «доброго врядування» в органах влади, а також обґрунтування доцільності витрат в освіту забезпечує теорія людського капіталу. Основна відмінність між управлінням людськими ресурсами і людським капіталом є концептуальною, оскільки у першому випадку затрати на розвиток керівних кадрів органу влади розглядаються як витрати

звітнього періоду, у другому – як інвестиції у його нематеріальний актив, спрямовані на інтегральний економічний і соціальний ефект.

Механізм державного регулювання – відкрита система, структуру якої становлять форми, методи, засоби (інструменти), взаємопов'язані процеси і ресурси, що забезпечують його функціонування. Кожен механізм державного регулювання системи підвищення кваліфікації має проблемний, регулятивний і ціннісний виміри та формується відповідно до функції державного регулювання, яка визначає його ціль.

Системність і комплексність у вдосконаленні механізмів забезпечується послідовним використанням структурно-організаційного і структурно-функціонального підходів на основі узагальнених принципів, запропонованих етапів та класифікаційної моделі, яка містить такі ознаки: конструкція і зміст; підхід до побудови; суб'єкт, об'єкт, предмет регулювання; масштаб впливу; сфера регулювання; метод впливу; форма регулювання; засіб регулювання; призначення; історичний етап; ступінь регламентації.

Інкrementальна модель в управлінні підвищенням кваліфікації керівних кадрів органів влади, на відміну від раціональної та нормативно-оптимальної моделей, сприяє скороченню ризиків, пов'язаних із прийняттям комплексних рішень в умовах перманентної невизначеності та недостатнього ресурсного забезпечення їх реалізації. Використання цієї моделі забезпечує можливість поетапного удосконалення інструментів підвищення кваліфікації та механізмів його державного регулювання ситуативними експертними групами, які надалі будуть їх втілювати, з урахуванням проміжних результатів реформування інституту державної служби, освіти та інших сфер державного управління.

Основні положення, результати і висновки першого розділу монографії опубліковано у працях [151, 154, 166, 340].

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1. Генеза та розвиток системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади

Особливості становлення та історичного розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади в Україні зумовлені впливом не тільки об'єктивних факторів (таких, як модель державного управління, специфіка і ресурсне забезпечення державної служби, завдання кадрової політики, розвиток системи професійної освіти тощо), а також зрощенням політичної і адміністративної діяльності та відсутністю політичної волі керівництва держави до оновлення адміністративно-управлінської еліти за критеріями професійності, ефективності, добросовісності, етичності, патріотизму. Так, в УРСР державну службу підміняла створена в 1923 році система партійно-державної номенклатури, яка з часом перетворилась на «номенклатуру осіб». Просування радянських кадрів по службі визначали суто політичними критеріями залежно не так від рівня їх професійної компетентності, як відданості ідеологічним цінностям, дисциплінованості, оперативності виконання наказів тощо. Ораторські здібності, здатність до запровадження змін та інші лідерські якості не тільки не були обов'язковими, а, навпаки, могли стати серйозною завадою для кар'єрного росту. Високому рівню політизації керівних кадрів сприяла налагоджена цілеспрямована робота з кадровим резервом та системна ротація державно-управлінських і партійних кадрів. У таких умовах важливим поштовхом до розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державного апарату як важливої частини їх ідеологічного навчання стало створення у 1940-х роках вищих партійних шкіл, Академії суспільних наук, міжреспубліканських курсів

підвищення кваліфікації партійних, радянських та ідеологічних кадрів.

Досліджуючи розвиток системи підвищення кваліфікації керівних кадрів у 40-х – 70-х роках минулого століття, проаналізуємо особливості їх підготовки, оскільки наявність другої партійної освіти було важливою умовою кар'єрного розвитку не тільки у політичній сфері, а також у державному управлінні. Тому підготовку керівних кадрів у Вищій партійній школі було організовано за двома напрямками: адміністративно-господарським (радянська економіка, радянське будівництво, економіка сільського господарства тощо) та ідеологічним (марксистсько-ленінська філософія, науковий комунізм, історія КПРС, історія комуністичного руху) [136, с. 204]. Диплом про закінчення вечірнього університету марксизму-ленінізму став майже обов'язковою умовою висунення на будь-яку керівну посаду [76, с. 443].

Інституціоналізація системи підвищення кваліфікації керівних працівників народного господарства і працівників державного апарату почалась у 1960-х роках прийняттям постанов Ради Міністрів УРСР та Ради Міністрів СРСР [217, 189], які визначили заходи зі створення матеріально-технічної бази для інститутів, факультетів і курсів підвищення кваліфікації; порядок формування штату і оплати праці їх працівників; основні форми та тривалість підвищення кваліфікації; процедуру затвердження навчальних планів і програм; порядок формування планів прийому слухачів на навчання та інше. У 1970 році з метою системного підвищення кваліфікації керівних кадрів, засвоєння наукових основ управління, організації виробництва та планування було створено Інститут управління народним господарством при Державному комітеті з науки та техніки Ради міністрів СРСР, а у 1977 році при Раді Міністрів СРСР – Академію народного господарства, до складу якої увійшов Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів, який проводив навчання міністрів, керівників відомств та їх заступників, начальників головних управлінь та управлінь міністерств і відомств СРСР та союзних республік, керівників об'єднань великих підприємств і організацій та ін. [10, с. 24–26]. Зміст підвищення кваліфікації керівних кадрів державного апарату відповідав його функціям – забезпечення реалізації рішень партійного керівництва щодо розподілу ресурсів і реалізація планів виробництва галузями народного господарства, за невиконання яких загрожували санкції аж до виключення з партії або

зняття з роботи. Тому стилю роботи керівних кадрів були притаманні жорсткі методи керівництва, надмірне адміністрування і бюрократія, нехтування думок підлеглих. Однак зв'язку програм підготовки з розвитком кар'єри не було досягнуто через небажання менеджерів персоналу обмежити свою дискреційну владу, високу політизацію просування на вищі управлінські посади, брак довіри до підготовки та інші фактори [7, с. 124–125].

Самостійне навчання розглядали як один з основних методів підвищення ідейно-теоретичного рівня і формування світогляду кадрів, а його систематичність забезпечували шляхом складання індивідуальних планів на календарний рік, які передбачали вивчення теоретичних проблем, документів, фахової літератури, матеріалів з досвіду роботи, участь у роботі семінарів, науково-практичних конференціях тощо [270, с. 7].

З метою подальшого удосконалення системи підвищення кваліфікації Постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР [134] було створено Міжвідомчу раду з підвищення кваліфікації керівних працівників і спеціалістів народного господарства, діяльність якої була спрямована на розгляд проблем функціонування системи, запровадження єдиних підходів до організації навчального процесу, а також обміну досвідом кадрів. Її рішення були обов'язкові для виконання всіма органами влади, які мали інститути і курси підвищення кваліфікації. Постанова також передбачала покращення ресурсного забезпечення закладів підвищення кваліфікації і обов'язкове періодичне стажування її викладачів на підприємствах і у провідних навчальних установах.

Необхідність реалізації політичних та соціально-економічних реформ у період так званої «перебудови» у 1985–1991 роках, які передбачали демократизацію суспільного життя та запровадження елементів ринкових відносин, зумовили зміну кваліфікаційних вимог до керівних кадрів державного управління: оволодіння новими методами господарювання, сучасне економічне мислення, ініціативність тощо. Але органи влади значно послабили увагу до питань розвитку професійної компетентності кадрів, а кількість і якість навчальних послуг, які надавали заклади системи підвищення кваліфікації, не відповідали цим вимогам. Тому прийнята у 1988 році Постанова ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про перебудову системи

підвищення кваліфікації і перепідготовки керівних працівників і спеціалістів народного господарства» [135] передбачала такі заходи:

- створення єдиної державної системи підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів на новій основі, до якої мали увійти головні галузеві та міжгалузеві інститути;

- запровадження персональної відповідальності керівників органів влади за організацію неперервного підвищення кваліфікації;

- запровадження кваліфікаційного атестату як основного документа, що посвідчує професійний рівень фахівця (відображає відомості про підвищення його кваліфікації і перепідготовку впродовж трудової діяльності);

- визначення видів підвищення кваліфікації, серед яких важливу роль відводили організаційному навчанню;

- диференціація та індивідуалізація навчання;

- внесення до навчальних програм тем із системного аналізу, права, психології, фінансів, кооперації, зовнішньоекономічної діяльності тощо;

- визначення термінів підвищення кваліфікації для керівних кадрів – до 2-х місяців з відривом або до 6-ти місяців без відриву від роботи;

- зв'язок посадових переміщень і заробітної плати кадрів із результатами навчання та практичного використання одержаних знань;

- прямі розрахунки за послуги з підвищення кваліфікації на підставі договорів між органами влади і навчальними закладами;

- дольову участь міністерств і відомств у розвитку матеріально-технічної бази закладів підвищення кваліфікації незалежно від їх відомчої підпорядкованості;

- організацію навчання, стажування, зарубіжних відряджень для викладачів закладів підвищення кваліфікації та інші заходи.

Створений у 1989 році Республіканський міжгалузевий інститут підвищення кваліфікації керівних працівників при Раді Міністрів УРСР вже через рік було реформовано у Республіканський інститут підготовки менеджерів, основними завданнями діяльності якого були підготовка управлінців для роботи в умовах ринкових відносин, економічної самостійності республіки і подальшого розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, перепідготовка та підвищення кваліфікації керівних кадрів за цільовими навчальними програмами,

які вибирали на конкурсні основи. Київський інститут політології та соціального управління, утворений на базі Київської вищої партійної школи у 1990 році, забезпечував методичну допомогу регіональним курсам підвищення кваліфікації шляхом розроблення і поширення перспективних комплексних навчальних планів, навчально-методичних та інформаційно-довідкових матеріалів. Проте, після проголошення незалежності України його штат було розформовано, а будівлю передано на баланс Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Отже, до 1991 року в Україні було створено систему підвищення кваліфікації керівних працівників народного господарства, яка відповідала потребам ідеологічного навчання партійно-радянських кадрів. Проблеми її подальшого розвитку були зумовлені тим, що наука приділяла увагу організації навчального процесу, його навчально-методичному забезпеченню, а не вивченню теорії державного управління та пошуку шляхів вирішення нагальних завдань з урахуванням зарубіжного досвіду. Тому в перші роки незалежності України стало очевидним, що практика державної служби відповідала вимогам вже неіснуючої держави.

На початку 1990-х років найбільш знаковими подіями для становлення і розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади у незалежній Україні були створення Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України на базі Республіканського інституту підготовки менеджерів (1992 рік), а також визнання державної служби на нормативному рівні шляхом прийняття Закону України «Про державну службу» (1993 рік) [194], який набрав чинності з 1 січня 1994 року. Відповідно до статті 29 цього закону державним службовцям створювали умови для підвищення кваліфікації, яке вони мали здійснювати не рідше одного разу на п'ять років у відповідних навчальних закладах та шляхом самоосвіти, а його результати було визнано однією з підстав для просування по службі. На нашу думку, таке формулювання аж ніяк не забезпечувало запровадження безперервної освіти кадрів, оскільки, по-перше, підвищення кваліфікації повинно бути не підставою, а умовою їх професійно-кар'єрного розвитку, по-друге, проблеми управління системою підвищення кваліфікації є такими складними і комплексними, що його

регламентація повинна визначати механізми їх вирішення. Тому в 1995 році почали формувати систему підвищення кваліфікації державних службовців та правового поля її функціонування.

Зокрема Указ Президента України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 року № 398/95 [218] передбачав створення на базі Інституту державного управління і місцевого самоврядування Української Академії державного управління при Президентові України (з 2003 року набула статусу Національної), що додало головному навчальному закладу системи наукової академічності, а також центрів підвищення кваліфікації державних службовців та навчання працівників державних підприємств, установ та організацій. Для реалізації цих заходів частково використано базу колишніх будинків політичної освіти, але значну її частину через суто суб'єктивні причини у перші роки незалежності держави було передано різним державним і недержавним структурам. У 1996 році почали діяльність 4 регіональні підрозділи Академії у Дніпропетровську, Львові, Одесі і Харкові (з 2001 року – регіональні інститути державного управління), а в інших областях – активізувалась робота зі створення регіональних центрів. До кінця 2002 року було створено систему підвищення кваліфікації державних службовців, до складу якої увійшли Українська академія державного управління при Президентові України з Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів та чотирма регіональними інститутами державного управління, 23 центри перепідготовки та підвищення кваліфікації, а також 40 галузевих інститутів підвищення кваліфікації (у 2015 році їх кількість зросла до 64).

Для координації діяльності органів влади, навчальних закладів та наукових установ з питань їх кадрового забезпечення та професійного навчання державних службовців було створено консультативно-дорадчий орган при Головному управлінні державної служби України (далі – Головержслужба) – Науково-методичну раду, до складу якої увійшли провідні науковці і практики сфери державного управління. Для сприяння удосконаленню якості підвищення кваліфікації було створено Координаційну раду НАДУ при Президентові України з надання методичної допомоги регіональним та галузевим закладам підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів, яка функціонує

донині. Її діяльність забезпечує Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів, який розробляє вимоги і методичні матеріали з питань підвищення кваліфікації, типові навчальні програми тощо. Такий підхід є обґрунтованим, оскільки перед поширенням методичних матеріалів у регіонах їх апробують у процесі підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади.

Одночасно із формуванням системи навчальних закладів прийнято нормативно-правові акти з питань кадрового забезпечення державної служби та професіоналізації органів влади, визначено заходи подальшого розвитку так званої «єдиної цілеспрямованої державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців». Зокрема в Указі Президента України «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» від 10 листопада 1995 року № 1035/95 [206] передбачено такі заходи:

- акредитацію навчальних програм і навчальних закладів за участі Науково-методичної ради при Головдержслужбі;
- обов'язкову участь керівників державних органів у навчанні державних службовців та їх резерву (але про форми, моніторинг, контроль за її здійсненням і відповідальність керівників в Указі не йшлося);
- заходи роботи з кадровим резервом, зокрема створення умов для самоосвіти і стажування, організація навчання, залучення претендентів до виконання доручень (пов'язаних з можливою майбутньою роботою), вивчення їх індивідуальних особливостей і думки про них у колективі, а також періодичне атестування – раз на п'ять років;
- обов'язкове підвищення кваліфікації фахівців, уперше прийнятих на державну службу, протягом першого року їх роботи;
- запровадження індивідуалізації навчання державних службовців відповідно до конкретних завдань, затверджуваних керівниками органів;
- забезпечення умов для підготовки і стимулювання праці науково-педагогічних кадрів та організаторів навчання;
- забезпечення тісної взаємодії навчальних закладів і органів влади;
- розвиток міжнародного співробітництва з питань професійного навчання кадрів та інше.

Відповідно до цих програм Постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 року № 167 [201] було затверджено Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, яке визначало основні види, терміни та періодичність підвищення кваліфікації, порядок формування і затвердження навчальних програм, суб'єкти управління підвищенням кваліфікації, формування мережі навчальних закладів системи на конкурсній основі та ін. У той час пріоритетом розвитку системи підвищення кваліфікації була не так її модернізація з урахуванням кращих зарубіжних практик, як міждисциплінарна підготовка керівників, які переважно володіли знаннями, вміннями та досвідом не управлінської, а виробничо-господарської діяльності. Проте програми підвищення кваліфікації не орієнтувались на конкретні функції, механізми і технології управлінської діяльності (не вистачало курсів з аналізу політики, основ стратегічного, фінансового, проектного й офісного менеджменту, управління людськими ресурсами, надання послуг, інформаційних технологій), а також не достатньо використовували методи освіти дорослих [100, с. 37–38]. Водночас проблема подальшого розвитку системи підвищення кваліфікації полягала в тому, що ні закон, ні підзаконні акти його візію та ефективні механізми запровадження неперервного навчання кадрів не визначали. Цю проблему можна було б вирішити шляхом прийняття Закону України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців». Концепцію його проекту, у якій уже, крім розглянутих вище проблем, йшлося про необхідність формування та оновлення управлінської еліти, було схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України у 2002 році. Однак цей закон так і не прийнято.

З метою визначення механізму формування, розміщення і виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації у 1999 році було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил» [223], яка визначила порядок формування державного замовлення на підвищення кваліфікації та заходи щодо поліпшення роботи з його здійснення, але не передбачила

імплементацию зарубіжного досвіду щодо встановлення ставок витрат на професійне навчання кадрів відносно фонду їх оплати праці.

У 2001 році Указ Президента України визначив основні напрями реформування Української академії державного управління при Президенті України, які передбачали її орієнтацію на якісну підготовку фахівців нової генерації для роботи на посадах, віднесених до вищих категорій. Головні завдання в цьому – розмежування підготовки кадрів вищого і середнього управлінських рівнів за змістом, формами, методами навчання та організаційними структурами; оптимізація й індивідуалізація навчання, застосування адекватних форм підготовки, врахування мотивації до навчання; впровадження ступеневої підготовки молоді для здійснення державно-управлінських функцій та ін. [181]. Проте ці завдання залишилися невіршеними навіть після реформування головного навчального закладу системи у 2012 році.

На підставі результатів аналізу практики підвищення кваліфікації і нормативно-правових актів за період 1993–2004 роки науковці засвідчили існування проблем підвищення кваліфікації державних службовців (в тому числі керівних кадрів) не тільки у його нормативно-правовому і методичному забезпеченні, а також в організації і змісті навчання. Зокрема, на думку Ю. Кальниша, нормативні акти не регулювали якість підвищення кваліфікації та рівень організації системи навчання, не передбачали всі нюанси професійного зростання працівників органів державної влади [81, с. 307–308].

І. Розпутенко, В. Гущенко та Н. Протасова, проаналізувавши у 2003 році професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців I-IV та V-VII категорій посад, виявили, що мета навчання для керівних кадрів відрізнялась лише положенням про «формування національної управлінської еліти». Тому визначення цілей здійснювалось без урахування їх сутності як бажаного результату навчання, рівень досягнення якого може бути встановлено на основі об'єктивних критеріїв [225, с. 19]. П. Назимко і Л. Гогіна наголосили на необхідності зміни періодичності навчання, унормування його результатів з просуванням по службі, закріплення статусу викладача в системі підвищення кваліфікації кадрів та посилення його мотивації, поліпшення фінансового забезпечення [270, с. 25].

Якщо наприкінці 1990-х років деякі заклади підвищення кваліфікації почали практикувати двоетапне навчання за 216-годинними професійними програмами [121, с. 82–83], то у 2003 році на вимогу замовників підвищення кваліфікації їх тривалість було скорочено до 108 годин (з них 72 – аудиторні), що актуалізувало питання широкого запровадження дистанційної форми навчання [121, с. 75–76]. Вже тоді науковці та експерти визначили такі основні заходи, що мають забезпечити підвищення ефективності функціонування системи підвищення кваліфікації:

- створення ринкових умов для розвитку системи підвищення кваліфікації, зокрема конкуренції між навчальними закладами різних форм власності;

- подолання практики ручного управління нею, перехід до управління як законодавчо та нормативно урегульованого планомірного впливу на визначення і реалізацію мети та завдань системи в цілому і кожної з її складових [122, с. 18];

- посилення відповідальності органів державної влади за професійну підготовку працівників цих органів, насамперед їх керівного складу [31, с. 303].

Очевидно, що каталізатором розвитку системи підвищення кваліфікації мали б стати кадрові технології, спрямовані на професіоналізацію органів влади. Проте, як відзначив В. Олуйко, атестація, конкурс, кадровий аудит, кваліфікаційний іспит як технології застосовувались непрофесійно, оскільки їх нормативне визначення мало декларативний, іноді – суперечливий характер [139 с. 155]. Це ускладнювало розроблення методичного забезпечення їх ефективного використання в органах влади.

Програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки [207] у частині професіоналізації передбачала такі заходи:

- проведення з 2006 року незалежного оцінювання рівня фахової підготовленості та ділових якостей державних службовців у просуванні по службі;

- удосконалення механізму вивчення та планування навчальних потреб державних службовців;

- поступовий перехід до безперервного навчання із застосуванням сучасних інформаційних технологій,

- адаптацію навчальних програм до стандартів ЄС;
- створення гнучкої системи організації тренінгового навчання;
- підвищення кваліфікації науково-педагогічних фахівців один раз на три роки та ін.

В повному обсязі жодне із завдань вирішено не було в основному через неврегульованість питань оцінювання професійної компетентності і визначення навчальних потреб державних службовців, а також відсутність державної програми підвищення кваліфікації науково-педагогічних фахівців.

Упродовж 2005–2010 років розвиток системи підвищення кваліфікації керівних кадрів набув дискретного характеру. В 2006 році Голодержслужба ініціювала формування мережі агентів змін в органах влади з метою їх підготовки до запровадження інструменту Twinning шляхом створення груп аналізу політики у різних сферах державного управління, до яких увійшло 80 керівних кадрів центральних органів виконавчої влади і секретаріатів Президента України та Кабінету Міністрів України [227, с. 30–31]. Завдяки цьому проекту його учасники не тільки одержали вміння і навички з формування і аналізу державної політики, управління змінами, стратегічного управління, управління проектами, а також розробили зелені і білі книги з актуальних на той час проблем. Тому цей проект можна вважати ефективним інструментом діяльнісного навчання, а досвід його реалізації треба врахувати у роботі генеральних директоратів.

З метою організації і проведення тренінгів для керівних кадрів органів влади у 2008 році було створено Школу вищого корпусу державної служби, яка не увійшла до системи закладів післядипломної освіти, що не дало їй змогу видавати свідоцтва про підвищення кваліфікації державного зразка. Оскільки зазначена категорія слухачів підвищувала кваліфікацію в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ при Президентові України за ліцензованими програмами, одразу виникло питання доцільності дублювання її функцій Школою. Зокрема, на думку академіка В. Лугового, необхідність у її створенні відпадає, якщо скорегувати і модернізувати Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів за функціональною й організаційною структурами, змістом, формами і методами навчання [101, с. 12]. Діяльність Школи не забезпечила якісних системних змін у

підвищенні кваліфікації керівних кадрів, тому в 2016 році її було ліквідовано.

У 2008 році запроваджено новий інструмент підвищення кваліфікації кадрів – щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець», який проводять за двома номінаціями «Кращий керівник» і «Кращий спеціаліст» впродовж 8 місяців. Тому він сприяє не тільки запровадженню єдиних підходів до професійного розвитку кадрів в усіх регіонах України, а також широкому використанню самоосвіти. Зокрема тільки за перші 4 роки його проведення кваліфікацію підвищили 37,8 тис. державних службовців (14% від їх загальної чисельності) [137, с. 49].

Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування» у 2010 році Кабінет Міністрів України затвердив нове Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [202], яким змінено назву системи, але не передбачено її модернізацію. Такі важливі проблеми, як статус закладів підвищення кваліфікації, механізми мотивації фахівців до підвищення кваліфікації, оцінювання рівня їх професійної компетентності, орієнтація навчальних програм на розвиток практичних вмінь і навичок, залишились неврегульованими. Стало очевидно, що без запровадження інноваційних технологій розвитку системи підвищення кваліфікації неможливо забезпечити ефективність її функціонування.

Упродовж 2011–2012 років в Україні було прийнято ряд нормативно-правових актів, які б мали забезпечити модернізацію системи підвищення кваліфікації публічних службовців, зокрема: Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [219]; Концепцію реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [220]; накази Нацдержслужби, що регламентують порядок підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців, вимоги до змісту професійних програм та ін. Позитивні зміни відбулись в основному в осучасненні змісту навчання, посиленні його зв'язку з нагальними проблемами політичного, соціально-економічного розвитку країни, запровадження належного врядування в органах влади, а також у використанні інтерактивних методів навчання. Зокрема з

метою імплементації нових підходів до підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби на загальнодержавному рівні було запроваджено 2 інструменти:

1. Програму розвитку лідерства, яку реалізовували відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку організації і проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої-другої категорій» [204];

2. Програму добору та підготовки до роботи у пріоритетних сферах державного управління найбільш обдарованих громадян України, яку втілювали відповідно до Указу Президента України «Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» [214].

Незважаючи на те, що метою першої програми було виявлення лідерських якостей високопосадовців та надання інструментів їх застосування для подальшого особистісного і професійного розвитку [268, с. 9], вона обмежувалась реалізацією тренінгів і комунікативних заходів. Така організація навчання не забезпечувала індивідуалізованого підходу до діагностики лідерських якостей, формування планів розвитку лідерського потенціалу, їх реалізації та подальшого контролю навчальних результатів.

Цих недоліків вдалось уникнути в оцінюванні особистісних якостей претендентів до Президентського кадрового резерву, а також у процесі реалізації Комплексної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до його складу. На жаль, цей інструмент не запровадив системних підходів до управління персоналом, оскільки його використовували лише для інтенсивного розвитку професійної компетентності керівних кадрів. Тому, незважаючи на застосування науково обґрунтованих та апробованих у європейських і пострадянських країнах методик, Президентський кадровий резерв не виконав своєї місії та був ліквідований.

Прийняті у 2015 році Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та План заходів щодо її реалізації [221] передбачають розроблення 3-х важливих документів з розвитку системи підвищення кваліфікації: державних стандартів освіти з підвищення кваліфікації; методики оцінювання (аудиту) підвищення професійної

компетентності публічних службовців; методичних рекомендацій для служб персоналу щодо організації самоосвіти, а також відповідних навчальних модулів з використанням інтерактивних технологій. На нашу думку, готувати проекти таких документів треба у рамках виконання науково-дослідних робіт із обов'язковим обговоренням проміжних результатів дослідження із провідними експертами і практиками у цій сфері.

Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки [256] визнала невідповідність чинної системи підвищення кваліфікації державних службовців наявним потребам у їх навчанні та визначила її реформування одним із пріоритетів розвитку державної служби та управління людськими ресурсами. Через низький рівень спроможності керівних кадрів органів влади до запровадження системних змін Стратегія передбачає формування команд фахівців з питань реформ. Водночас, з одного боку, передбачено інкрементальний підхід до модернізації системи професійного навчання публічних службовців, від реформування НАДУ при Президентові України та визначення реальних потреб у навчанні з урахуванням вимог нового Закону України «Про державну службу» [195]. З іншого – через запровадження інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі закладено підґрунтя для формування прозорих механізмів кар'єрного розвитку та забезпечення його зв'язку із компетентністю і професійним навчанням державних службовців.

З метою визначення стратегічних напрямів, механізмів та термінів реформування сучасної ефективної системи професійного навчання публічних службовців у грудні 2017 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [89], проект якої підготувала група експертів, створена при Нацдержслужбі. Цей документ передбачає запровадження новацій, спрямованих на створення умов для забезпечення цілеспрямованості, обов'язковості і безперервності професійного навчання посадових осіб органів публічної влади; формування ринку освітніх послуг; розроблення і запровадження інструментів, які

сприятимуть підвищенню їх якості та відповідності завданням розвитку державного управління й місцевого самоврядування та ін. Очевидно, що розробляти механізми державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади треба з урахуванням положень цієї Концепції, підготовленої із використанням колективних експертних методів.

Отже, незважаючи на те, що в Україні для відбору і професійного розвитку керівних кадрів органів влади використовують спеціально створені суб'єкти та інструменти, сучасна система їх підвищення кваліфікації формується як невід'ємна частина системи професійного навчання публічних службовців за такими етапами:

1) 1923–1959 роки – розвиток системи підготовки та ідеологічного навчання партійно-державної номенклатури;

2) 1960–1987 роки – інституціоналізація системи підвищення кваліфікації керівних працівників народного господарства і працівників державного апарату;

3) 1988–1990 роки – перебудова системи підвищення кваліфікації у контексті демократизації суспільного життя та запровадження елементів ринкових відносин;

4) 1991–1994 роки – трансформаційна криза системи, часткова втрата її матеріально-технічної бази;

5) 1995–2004 роки – створення закладів професійного навчання публічних службовців та нормативно-правового поля їх функціонування як єдиної цілеспрямованої системи;

6) 2005–2016 роки – дискретний розвиток системи підвищення кваліфікації публічних службовців через відсутність системних підходів у реалізації державної кадрової політики, а також запровадження нових інструментів професійного розвитку керівних кадрів органів влади у рамках реалізації проектів і програм;

7) з 2017 року – дотепер – розвиток системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади у контексті реформування державного управління, модернізації інституту державної служби та формування її вищого корпусу.

Трансформаційна криза на початку 1990-х років розділила два цикли розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, державне управління яким абсолютно відмінне за ідеологією.

2.2. Правове, організаційне та ресурсне забезпечення діяльності закладів підвищення кваліфікації

Проблеми правового, організаційного та ресурсного забезпечення діяльності закладів підвищення кваліфікації державних службовців в Україні досліджували М. Білинська [16], В. Бойко [18], Є. Бородін [19, 240], К. Ващенко [23, 234], В. Гошовська [38, 45, 109, 255], В. Загорський [69], Ю. Ковбасюк [111, 229], В. Луговий [100, 121, 122], Д. Неліпа [127], Н. Нижник [129], В. Понеділко [186], Л. Прудіус [230], І. Розпутенко [121, 122, 225], С. Серьогін [234, 240], Ю. Сурмін [259], В. Толкованов [265, 266], І. Хожило [276] та інші вітчизняні науковці. Зокрема Ю. Сурмін провів емпіричне дослідження з метою оцінення іміджу НАДУ при Президентові України [259], В. Загорський обґрунтував стратегічні концептуальні засади її розвитку з урахуванням зарубіжного досвіду [69]. В. Бойко дослідив проблему визнання статусу центрів підвищення кваліфікації, визначив загрози для цілісності їх системи [18]. К. Ващенко дослідив систему підвищення кваліфікації державних службовців як вагомий елемент формування нової інституційної спроможності професійного навчання у світлі вимог Закону України «Про державну службу», визначив напрями її модернізації та організував розробку концепції її реформування за підтримки Офісу Ради Європи [23]. Під керівництвом В. Гошовської підготовлено Методичні рекомендації з розробки єдиних стандартів підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [109] та проект Стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [255]. Ці напрацювання є надзвичайно важливими для розроблення і запровадження ефективних механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади. Водночас слід врахувати, що управління у цій сфері регламентує не тільки законодавство про державну службу, а також освітянське законодавство. Зокрема новий Закон України «Про освіту», який набув чинності у вересні 2017 року [210], визначає складники, види і форми освіти з урахуванням потреби забезпечення її безперервності на засадах компетентнісного підходу, що вже давно декларували суб'єкти системи підвищення кваліфікації державних службовців, проте комплексних підходів так і не було запроваджено. Тому необхідно дослідити основні

аспекти правового, організаційного та ресурсного забезпечення функціонування навчальних закладів системи підвищення кваліфікації державних службовців та виявити найбільш актуальні проблеми їх розвитку у контексті імплементації нового законодавства про державну службу і освіту в Україні.

До системи підвищення кваліфікації державних службовців належать такі заклади освіти:

- НАДУ при Президентові України, у структурі якої функціонує Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів (далі – ІПККК), та її регіональні інститути;

- центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій (далі – центри перепідготовки та підвищення кваліфікації);

- галузеві заклади післядипломної освіти;

- Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (далі – ВЦПК), який належить до сфери управління Нацдержслужби.¹

Заклади підвищення кваліфікації здійснюють формальне навчання (освіту) за професійними програмами підвищення кваліфікації та неформальне – за програмами тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів (зокрема тренінгів), спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець».

Науково-методичне забезпечення діяльності системи підвищення кваліфікації здійснює НАДУ при Президентові України. Її Координаційна рада з надання методичної допомоги регіональним та галузевим закладам підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів сприяє розвитку професійної мережі експертів у цій сфері. Зміни в освітянському законодавстві у 2015 році спричинили загрозу подальшого існування центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації. НАДУ при Президентові України зосередила зусилля на

¹ ВЦПК є закладом післядипломної освіти, утвореним Нацдержслужбою в 2017 році [211, 216], який відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 23 серпня 2016 р. № 536 [213] організовує і проводить тренінги для державних службовців, які обіймають посади категорії «А».

розвитку своєї структури з урахуванням досвіду зарубіжних шкіл державного управління та збереженні іміджу основного навчального закладу системи, визнаного концепцією реформування системи підвищення кваліфікації у 2011 році [220]. Тоді науковці запропонували основні напрями реформування НАДУ при Президентові України, які б мали її модернізувати:

1) перехід від традиційного навчального закладу до інноваційної організації, яка функціонує на засадах ідеології «підприємницького університету», створює нову вартість і орієнтується на ринок навчальних послуг-партнерів;

2) перехід від організації, яка обслуговує індивідуумів, до організації-партнера, яка співпрацює з найбільшими установами-замовниками;

3) перетворення навчального закладу на управлінську школу, яка активно формує власну політику;

4) формування колективу мотивованих визнаних професіоналів, зацікавлених у кінцевому результаті діяльності [69, с. 4–5].

Нині очевидно, що ці завдання не вирішено і вони залишаються не менш актуальними. Якщо реалізацію перших двох завдань ускладнювали відсутність ринку освітніх послуг та стимулів у служб управління персоналом органів влади до налагодження ефективної взаємодії з закладами освіти, то вирішенню інших – мали би сприяти розвиток корпоративної культури у НАДУ при Президентові України, підвищення готовності її працівників до запровадження змін та консолідація зусиль для проведення найбільш актуальних наукових досліджень. Про це свідчать результати експертного опитування «Імідж Національної академії у експертному середовищі», проведеного Інститутом проблем державного управління та місцевого самоврядування ще у 2009 році. У той час понад 73% експертів вважали, що НАДУ при Президентові України має високий рівень впливу на систему підвищення кваліфікації, але 72% опитаних не змогли визначитись щодо характеру впливу на процес її модернізації, що, на думку професора Ю. Сурміна, свідчило про недостатньо чітку місію та роль Національної академії у цій системі [259, с. 302]. Важливо, що серед чинників, які заважають позитивному іміджу НАДУ при Президентові України у професійному середовищі та послаблюють ефективність розпочатих на той час реформ, найбільш важливими експерти визначили такі:

- недостатня готовність працівників до змін (88,8%);
- недостатній рівень професорсько-викладацького складу (86,7%);
- несприятлива соціально-психологічна атмосфера в колективі (86,5%);
- неефективність нормативно-правового забезпечення (80,3%).

Водночас на актуальність проблеми недостатності фінансування вказали тільки 56,4% експертів [259, с. 306]. Проте цю інформацію не було враховано у прийнятті рішень щодо подальшого реформування НАДУ при Президентові України у 2011 та внесення змін до її положення у 2014 роках. Тоді основними пріоритетами її розвитку було утворення нових інститутів, кафедр і структурних підрозділів, збільшення кількості співробітників і слухачів [265, с. 15]. На думку експертів, бюрократизована адміністративна система управління закладом, відсутність моніторингу якості навчання, безсистемні наукові дослідження, знищення інфраструктури та інші фактори не наблизили її до національних шкіл державного управління світового зразка, зокрема Національної школи управління у Франції (Ecole Nationale d'Administration, далі – ENA), Національної школи публічного адміністрування у Польщі (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, далі – KSAP) та ін. [263]. Тому в новій концепції реформування НАДУ при Президентові України передбачено ребрендінг, який має сприяти наданню якісних наукових, експертно-аналітичних та освітніх послуг. Їх контроль буде організовано шляхом запровадження системи забезпечення якості науково-освітньої діяльності на засадах Берлінського Комюніке (2003), стандартів ENQA або IQA, EQUIS, а управління – стандартів ISO 9001 [90].

Проблема неврегульованості статусу центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації полягає у тому, що, незважаючи на визнання їх закладами післядипломної освіти на нормативному рівні [224], у 2015 році в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження ліцензійних умов провадження освітньої діяльності» [198] центри не внесено до закладів освіти (хоча у документі взагалі не йдеться про післядипломну освіту), а вимоги, які висувають до навчальних закладів, значно перевищують об'єктивні можливості центрів [18, с. 4]. Проблема полягає у тому, що вони здійснюють свою діяльність у галузі «Державне управління» на підставі безстрокових ліцензій, виданих Міністерством

освіти і науки України. Одержати ліцензії за новою галуззю «Публічне управління та адміністрування» відповідно до зазначених вище умов центри перепідготовки та підвищення кваліфікації не зможуть за формальними ознаками. Як вихід із цієї ситуації у 2016 році директор Чернігівського центру В. Бойко запропонував змінити їх організаційно-правовий статус із «навчального закладу» на «установу», що забезпечить можливість вийти з-під дії освітнього законодавства [18, с. 6]. Це є резонним, але тоді центри не зможуть реалізовувати професійні програми підвищення кваліфікації.

На нашу думку, новий Закон України «Про освіту» [210] створив умови для іншого шляху вирішення цієї проблеми такими положеннями:

1) юридична особа має статус закладу освіти, якщо основним видом її діяльності є освітня діяльність (пункт 1 статті 22);

2) заклади освіти, які проводять освітню діяльність з підвищення кваліфікації, обов'язковість якої передбачена законом, мають отримати ліцензію на відповідну діяльність та/або акредитувати відповідні освітні програми (пункт 11 статті 18).

Обов'язковість підвищення кваліфікації (не рідше, ніж один раз на три роки) регламентує пункт 5 статті 48 Закону України «Про державну службу» [195], але його вид уточнено не в самому законі, а в постанові Кабінету Міністрів України [202] – навчання за професійною програмою підвищення кваліфікації. Таким чином, проблему подальшого функціонування центрів та їх можливості реалізовувати формальне навчання (освіту) буде вирішено тільки після затвердження порядків ліцензування освітньої діяльності з підвищення кваліфікації та акредитації програм підвищення кваліфікації. Водночас їх запровадження має сприяти подоланню монополізму державних закладів на ринку послуг підвищення кваліфікації, але важливо враховувати необхідність забезпечення цілісності і координації системи. Провідну роль у реалізації цих завдань відведено Нацдержслужбі, яка є центральним органом виконавчої влади, що формує і реалізує державну політику у сфері державної служби, а тому – головним суб'єктом управління системою підвищення кваліфікації.

Очевидно, що перспективи розвитку закладів системи залежать від механізмів фінансування підвищення кваліфікації за державним і регіональним замовленням, за рахунок альтернативних джерел

(фінансової допомоги міжнародних організацій, зокрема Європейського Союзу, ПРООН, GIZ, USAID, NISPAcee та ін.) та коштів, передбачених на утримання органів влади.

Єдиним державним замовником на підвищення кваліфікації державних службовців є Нацдержслужба. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних сил» [223] державне замовлення здійснюється на підставі заявок органів державної влади, які узагальнює Нацдержслужба з метою подальшого включення до проекту державного замовлення на наступний рік. Після затвердження Кабінетом Міністрів України державного замовлення Нацдержслужба розміщує його на конкурсній основі серед навчальних закладів і контролює виконання.

Регіональним замовником на підвищення кваліфікації державних службовців є обласні державні адміністрації, які відповідно до підпункту «г» пункту 2 статті 90 Бюджетного кодексу України [21] видатки на післядипломну освіту (оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення) здійснюють з обласного бюджету (бюджету Автономної республіки Крим). Регіональні ради роботи з кадрами є наглядовими радами центрів.

Здійснення проектної діяльності за рахунок альтернативних джерел фінансування, як правило, забезпечує закладам підвищення кваліфікації не тільки можливість проведення навчальних заходів, а також розроблення їх навчально-методичного забезпечення з урахуванням зарубіжного досвіду та інші результати – підготовлених тренерів, створених центрів лідерства, інновацій, дистанційного навчання тощо, розвиток професійних мереж закладів-учасників проекту та ін. Наприклад, у рамках реалізації НАДУ при Президентові України Швейцарсько-українського проекту DOCCU «Розвиток громадянських компетентностей в Україні» (донор – Швейцарська агенція з розвитку і співробітництва, бенефіціар – Нацдержслужба) у 2015–2016 роках проведено такі заходи:

- 1) підготовку 64 тренерів з 22 областей України;
- 2) обґрунтування необхідності включення закладами системи підвищення кваліфікації до професійних програм тем і модулів,

спрямованих на розвиток громадянських компетентностей, що враховано у пунктах 4, 10, 14 Вимог до їх структури і змісту [197];

3) методичний супровід розробки навчальних модулів і програм для їх подальшого впровадження у закладах системи підвищення кваліфікації;

4) ряд комунікативних заходів з метою мультиплікації результатів роботи проекту та друк інформаційних матеріалів за їх підсумками.

Про важливе значення реалізації цього проекту свідчать результати проведеного нами моніторингу у липні-серпні 2016 року в 24-х закладах системи підвищення кваліфікації:

- розвиток громадянських компетентностей вже передбачено в їх планах-графіках навчання не тільки у рамках реалізації професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, а також 118 програм тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, тренінгів;

- у I півріччі 2016 року підвищили кваліфікацію за цією тематикою вже понад 8 тис. осіб, що на 44% більше, ніж в цілому за 2015 рік [161].

Щодо укладання договорів на підвищення кваліфікації з органами державної влади, то в пункті 4 статті 48 Закону України «Про державну службу» визнано право керівника державної служби закуповувати такі послуги в межах витрат, передбачених на утримання відповідного органу. На нашу думку, для того, щоб ця норма запрацювала, важливо не тільки встановити відсоткову ставку таких витрат відносно фонду заробітної плати, а також забезпечити можливість їх обґрунтування шляхом вивчення навчальних потреб на підставі компетентнісних моделей, розроблених для різних категорій посад та професійних стандартів державної служби, які сьогодні відсутні. Проте нові закони про державну службу і освіту визначили важливі засади для формування комплексних механізмів запровадження безперервної освіти державних службовців (на робочому місці, із використанням можливостей дистанційного навчання, інших видів неформального та інформального навчання) на основі компетентнісного підходу.

Зокрема в новому Законі України «Про освіту» [210] передбачено такі заходи:

1) визначення освіти дорослих (яка охоплює післядипломну освіту, професійне навчання працівників, курси перепідготовки та/або

підвищення кваліфікації, безперервний професійний розвиток тощо) невід'ємним складником системи освіти в Україні (статті 10, 18);

2) офіційне визнання трьох видів освіти: формальної, неформальної та інформальної; необхідність створення умов для їх розвитку та визнання результатів навчання, здобутих за двома останніми видами (стаття 8);

3) поділ кваліфікацій на повні та часткові, а також на освітні та професійні, що у першому випадку передбачає визначення обсягу набутих компетентностей порівняно з переліком, які будуть встановлені у відповідному професійному стандарті, у другому – сукупність компетентностей (результатів навчання), які будуть встановлені в освітньому стандарті, а також тих, що дозволяють виконувати певний вид роботи чи здійснювати професійну діяльність (стаття 34);

4) створення кваліфікаційних центрів для присвоєння та/або підтвердження професійної кваліфікації за процедурою, яку будуть визначати інші нормативно-правові акти (стаття 34);

5) заходи щодо забезпечення високого професійного рівня педагогічних кадрів шляхом їх сертифікації на добровільних засадах (стаття 51), успішне проходження якої забезпечує власнику трирічного сертифіката щомісячну доплату до посадового окладу у розмірі 20%, можливість залучення до інституційного аудиту, розроблення та акредитації освітніх програм тощо. На нашу думку, це буде вагомим стимулом для професійного розвитку педагогічних кадрів, які працюють у системі підвищення кваліфікації державних службовців.

Важливо, щоб ці зміни були враховані у новому Положенні про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

У Законі України «Про державну службу» [195], крім розглянутих вище заходів щодо періодичності та фінансування підвищення кваліфікації за рахунок витрат на утримання органів влади, передбачено вирішення завдань щодо запровадження професійних стандартів державної служби, безперервного навчання державних службовців з урахуванням індивідуальних навчальних потреб та потреб органів влади, в яких вони працюють (для участі у конкурсах в умовах посадової системи державної

служби, запровадження організаційних змін, підвищення ефективності і результативності роботи тощо) у таких положеннях:

- державний службовець має право на професійне навчання (включно з підвищенням кваліфікації – авт.) відповідно до потреб державного органу (стаття 7);

- державний службовець зобов'язаний постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності (стаття 8);

- державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання (через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації), яке проводиться постійно (стаття 48);

- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів (стаття 13);

- добір осіб на зайняття вакантних посад державної служби та просування по службі здійснюються на конкурсній основі з урахуванням рівня їх професійної компетентності (статті 22, 40);

- державний службовець за результатами щорічного оцінювання службової діяльності (на підставі показників результативності, ефективності та якості) разом із службою управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, яку затверджує керівництво у встановленому порядку (статті 44, 49).

У юстованих наказах Нацдержслужби [191, 205] вже передбачено ряд важливих змін в організації підвищення кваліфікації за її державним замовленням, а також у формуванні всіх професійних програм підвищення кваліфікації, які корелюють із розглянутими вище завданнями:

- 1) запровадження Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи, що передбачає можливість накопичення кредитів;

- 2) формування змісту функціональної складової професійної програми підвищення кваліфікації відповідно до вимог Національної рамки кваліфікацій, а також визначення видів навчальних занять та

обмеження лекцій до 30% аудиторних занять, що сприятиме посиленню практичної складової навчання;

3) можливість реалізації професійних програм у кілька етапів та виокремлення заочної (дистанційної) форми навчання у системі підвищення кваліфікації, що важливо для її розвитку;

4) обов'язковість підсумкового контролю результатів навчання у випадку, коли тривалість програми підвищення кваліфікації перевищує 30 академічних годин;

5) визначення єдиних норм часу для планування та обліку навчального процесу підвищення кваліфікації, які раніше визначали внутрішні організаційні регламенти закладів освіти;

б) запровадження зовнішньої та внутрішньої систем забезпечення якості підвищення кваліфікації.

Ці заходи вже вплинули на структуру професійних програм підвищення кваліфікації. Зокрема, якщо нормативна частина загальної і функціональної складових професійної програми підвищення кваліфікації державних службовців I-IV категорій посад, яку реалізував ІПККК у 2015 році, містили 6 та 7 модулів відповідно [74, с. 30–31], то аналогічна програма для державних службовців 1-5 груп оплати праці – тільки 3 модулі загальної складової та 2 модулі і 6 тренінгів функціональної [75, с. 14]. Отже, питома вага практичного компоненту професійної програми значно збільшилась. Однак, оновлення навчальних програм не забезпечить інноваційного розвитку закладів підвищення кваліфікації. Виявлені проблеми у правовому, організаційному і ресурсному забезпеченні їх діяльності необхідно вирішувати шляхом запровадження комплексних механізмів державного регулювання на основі розглянутих новачій законів про державну службу і освіту.

2.3. Аналіз результатів анкетування керівних кадрів органів влади з питань підвищення кваліфікації

Актуальність досліджень із питань запровадження нових ефективних підходів до професійного розвитку керівних кадрів органів влади зумовлена завданнями Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки. Зарубіжний досвід управління вищою державною службою свідчить, що його успіх великою мірою

зумовлений інформаційно-аналітичним забезпеченням стратегічного розвитку людських ресурсів у публічній сфері. Очевидно, що емпіричні дослідження, спрямовані на виявлення проблем оцінювання і професійного розвитку кадрів органів влади, мають важливе значення для методологічної підтримки служб управління персоналом державних органів, обґрунтування заходів щодо удосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців та механізмів її державного регулювання. В аналізі важливо враховувати не тільки думку експертів, а також оцінки та пропозиції керівних кадрів органів влади, які, по-перше, є споживачами освітніх послуг, по-друге, відіграють важливу роль у мотивації й організації професійного розвитку працівників підпорядкованих їм структур, по-третє, мають достатній рівень компетентності, щоб оцінити переваги і недоліки діючої в Україні практики підвищення кваліфікації кадрів. Такий підхід сприятиме комплексному вивченню проблеми ефективності функціонування системи підвищення кваліфікації кадрів органів влади.

Метою нашого емпіричного дослідження у цій частині є аналіз практики підвищення кваліфікації керівними кадрами органів влади та виявлення її проблем на підставі результатів анкетування державних службовців, посади яких віднесено до категорій «А» і «Б», а також голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників. Для досягнення цієї мети необхідно відповісти на такі запитання:

1. Чи виконують керівні кадри органів влади вимогу нового Закону України «Про державну службу» щодо формування індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності та які основні перешкоди для його здійснення?

2. За допомогою яких методів визначають навчальні потреби керівних кадрів та чи є вони ефективними?

3. За якими видами підвищення кваліфікації і методами навчання здійснюється професійний і особистісний розвиток керівних кадрів? Які основні переваги і недоліки їх використання?

4. Чи створено в органах державної влади умови для підвищення рівня професійної компетентності керівних кадрів?

5. Наскільки ефективними, на думку керівних кадрів, є чинні механізми мотивації розвитку професійної компетентності та система підвищення кваліфікації?

Основними джерелами для проведення аналізу є такі документи та матеріали:

- нормативно-правові акти з питань державної служби та підвищення кваліфікації державних службовців;
- звіти Нацдержслужби;
- програми підвищення кваліфікації та інструментарій контролю якості і результатів навчання в ІПККК;
- методичні матеріали з питань оцінювання навчальних потреб та підвищення кваліфікації державних службовців;
- результати анонімного опитування керівних кадрів органів влади у І кварталі 2017 року (форму використаної анкети подано у додатку А).

Цільова група проведеного нами опитування – державні службовці, посади яких до внесення у листопаді 2017 року змін до Закону України «Про державну службу» [192] відносились до категорій «А» (вищий корпус державної служби) і «Б»:

- 1) голови районних державних адміністрацій;
- 2) керівні кадри Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, Державної регуляторної служби України, Державної служби інтелектуальної власності України, Державного агентства резерву України, Державної авіаційної служби України, Державної служби України з безпеки на транспорті, Державного агентства з питань електронного урядування України, а також відповідних структурних підрозділів обласних та Київської міської державних адміністрацій, інші керівні кадри державної служби, посади яких віднесено до 1-5 груп оплати праці.

Для опитування було роздано 150 анкет, повернуто – 112, з них 6 – визнано недійсними. Загальна вибірка для аналізу – 106. Її важливою характеристикою є стаж роботи респондентів на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, який становить до 5-ти років – 15,7%; 6-10 років – 16,9%; понад 11 років – 67,4% опитаних. Ці показники дають підставу вважати, що переважна більшість респондентів (84,3%) має достатній стаж роботи для оцінювання

практики підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади. Серед респондентів зі стажем державної служби до 5 років є фахівці, які раніше працювали у приватному секторі (про це свідчать коментарі в анкетах), тому їх оцінки і пропозиції ґрунтуються на порівнянні підвищення кваліфікації кадрів у приватному і державному секторах, що є не менш важливим для нашого аналізу.

Планування підвищення кваліфікації керівних кадрів має важливе значення як для індивідуального, так і для організаційного розвитку органів влади, в яких вони працюють. Тому необхідність складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності зумовлена завданнями, на реалізацію яких має бути націлений цей документ:

- цілеспрямований розвиток фахівця з урахуванням вимог до професійної компетентності на посаді, а також його навчальних потреб для кар'єрного розвитку;

- планування професійного навчання фахівця з урахуванням цілей, пріоритетів та завдань функціонування і розвитку організації, в якій він працює.

Основними передумовами ефективності такого планування є визначення індивідуальних і організаційних навчальних потреб та підтримка обраної індивідуальної стратегії і програми розвитку фахівця безпосереднім керівником. Проте результати опитування свідчать, що тільки 57,5% респондентів обговорюють перспективи свого професійного і кар'єрного розвитку з безпосереднім керівником та майже 40% – мають індивідуальні програми підвищення рівня професійної компетентності. Аналізуючи ці показники, варто врахувати результати анкетного опитування з питань забезпечення безперервної освіти, яке проводили працівники ІПККК у рамках науково-дослідної роботи у 2012 році. Із 859 респондентів (більшість яких – керівні кадри зі стажем державної служби від 10 до 20 років), 91,8% засвідчили, що потребують безперервного професійного розвитку, проте через відсутність моніторингу та контролю за його здійсненням з боку керівництва та нормативного урегулювання зв'язку між підвищенням кваліфікації і кар'єрним зростанням у той час вони взагалі не планували розвиток своєї професійної компетентності [38, с. 11].

На нашу думку, у перший рік реалізації нового Закону України «Про державну службу» проблема планування підвищення кваліфікації керівних кадрів переважно полягає у фрагментарності його інформаційно-методичного забезпечення, оскільки 47,2% респондентів відзначають брак інформації про найбільш ефективні методи навчання, 41,5% – про доступні навчальні програми та 28,3% – про рівень своєї професійної компетентності та (або) слабкі сторони.

У зарубіжній практиці для визначення навчальних потреб керівних кадрів державної служби найбільш застосовуваними є метод 360 градусів, самооцінювання та оцінювання безпосереднім керівником, але результати нашого дослідження свідчать, що перший не набув широкого використання у вітчизняній системі державної служби, оскільки його використовують тільки 7,5% респондентів. Самооцінювання здійснюють понад 77% опитаних, та 42,5% осіб оцінює безпосередній керівник (табл. 1). 62,5% респондентів вважають, що застосовувані методи визначення навчальних потреб є ефективними.

Таблиця 1

Методи визначення навчальних потреб керівних кадрів органів влади

Методи визначення навчальних потреб	Питома вага респондентів, %
Самооцінювання у поєднанні з оцінюванням безпосереднім керівником	77,4%
тестуванням	31,1%
анкетуванням	14,2%
Оцінювання безпосереднім керівником	7,5%
Метод 360 градусів	42,5%
Тестування на предмет володіння знаннями, вміннями, навиками	7,5%
Анкетування з визначення лідерських та інших особистісних якостей	20,8%
Інші	9,4%
	6,6%

Очевидно, що для керівних кадрів, які, як правило, мають достатньо професійного досвіду та високий рівень компетентності для того, щоб визначити свої сильні і слабкі сторони, самооцінювання є цілком виправданим. Водночас, оскільки результати службової діяльності державного службовця щороку мають бути оцінені², зокрема з метою прийняття рішення щодо планування кар'єри та виявлення потреби у професійному навчанні, показник оцінювання безпосереднім керівником має значно перевищувати 42,5%³. Підходи до щорічного оцінювання не можуть бути суто формальними, як раніше, коли через нерозуміння сутності сучасного оцінювального процесу та його значення і ролі для управління людськими ресурсами у сфері державного управління оцінки «висока» та «добре» отримували більше, ніж 90% державних службовців [233, с. 280–282].

Підвищенню рівня використання інструментів тестування і анкетування керівних кадрів могло би сприяти створення центрів оцінювання державних службовців. Проте така ініціатива буде успішною за умови запровадження ефективних механізмів мотивації до професійного розвитку кадрів з урахуванням перешкод, на які вказали респонденти нашого опитування:

- 1) брак часу через надмірне завантаження на роботі (64,2%);
- 2) брак коштів та фінансування (25,5%);
- 3) відсутність мотивації (17%);
- 4) відсутність необхідних навчальних заходів або програм (13,2%);
- 5) недостатня підтримка керівництва (7,5%).

Серед цих показників найбільш критичними, незважаючи на низький рівень, є відсутність мотивації до професійного розвитку та недостатня його підтримка керівництва, оскільки мова йде про осіб, які мають демонструвати підпорядкованому їм персоналу приклад успішного лідерства і безперервного самовдосконалення, що є важливою умовою реалізації концепції «організація, що навчається» у державному секторі.

² Відповідно до статті 44 Закону України «Про державну службу» результати службової діяльності державних службовців, посади яких віднесено до категорій «Б» і «В» щороку оцінює безпосереднім керівник, категорії «А» – суб'єкт призначення.

³ Цей показник не може становити 100% через плінність кадрів.

Перелік видів підвищення кваліфікації державних службовців визначає пункт 8 Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [202], але він не містить таких видів, як розробка проектів нормативно-правових актів, наставництво, коучинг, що передбачають розвиток, заснований на дії та взаємодії, а тому є поширеними у зарубіжній [317, с. 11; 362, с. 25] та вітчизняній практиці (табл. 2).

Таблиця 2

Види підвищення кваліфікації та методи професійного розвитку керівних кадрів органів влади

Види підвищення кваліфікації та методи розвитку	Питома вага респондентів, %
Самоосвіта	65,1%
Підвищення кваліфікації за професійними програмами	40,6%
Участь у семінарах і навчальних курсах, у т.ч.: у тематичних короткострокових семінарах, зокрема тренінгах	72,6%
у спеціалізованих короткострокових навчальних курсах	65,1%
у тематичних постійно діючих семінарах	41,5%
Дистанційне навчання	21,7%
Діяльнісне навчання, у т.ч.: стажування	14,2%
участь у розробці проектів нормативно-правових актів	45,3%
Розвиток, заснований на взаємовідносинах, у т.ч.: наставництво	36,8%
коучинг	25,5%
Участь у щорічному Всеукраїнському конкурсі «Кращий державний службовець»	24,5%
Інші	3,8%
	2,8%
	0,9%

Незважаючи на те, що згадане вище Положення [202] самоосвіту визнає видом підвищення кваліфікації, вона не може бути єдиним використовуваним методом підвищення кваліфікації керівних кадрів, як у 7% респондентів, зокрема зі стажем 7-25 років роботи на державній службі.

Професійна програма підвищення кваліфікації керівних кадрів сприяє удосконаленню системи професійних знань і умінь, а також обміну досвідом в аудиторіях та позааудиторний час, налагодженню професійних зв'язків і розвитку мережевої співпраці (так званого нетворкінгу). Проблема її ефективності полягає у тому, що впродовж 5–10 днів неможливо забезпечити практичну спрямованість вивчення широкого кола питань з державного управління та менеджменту за загальною, функціональною і галузевою складовими. У зв'язку з цим деякі модулі професійної програми виносяться на дистанційне навчання. Зокрема ІПККК НАДУ при Президентові України пропонує такі дистанційні курси, як «Стратегічне планування», «Управління проектами», «Ділова комунікація в державних інституціях», «Управлінська риторика», «Тайм-менеджмент» та ін., основною перевагою яких є доступність у зручний час за умови відсутності технічних проблем у роботі системи. Проте це не вирішує всіх проблем забезпечення ефективності реалізації професійних програм та широкого запровадження дистанційного навчання у системі підвищення кваліфікації. Тому респонденти висловили такі пропозиції:

- 1) поглибити вивчення зарубіжного досвіду публічного адміністрування та управління в органах влади;
- 2) забезпечити орієнтацію програм на удосконалення вмінь і навичок практичної діяльності із застосуванням інноваційних технологій навчання;
- 3) запровадити он-лайн навчання на зразок «Coursera» або «EdX», а також забезпечити доступ до навчальних матеріалів і презентацій викладачів на веб-сайті;
- 4) збільшити інтенсивність галузевої складової професійних програм;
- 5) проводити семінари і тренінги безпосередньо в органах влади;

б) запровадити адаптаційні курси після призначення особи на посаду державної служби.

У вирішенні останніх трьох завдань провідну роль мають відіграти органи влади шляхом створення ефективних систем організаційного навчання.

На відміну від професійних програм підвищення кваліфікації, програми тематичних семінарів, тренінгів та навчальних курсів є більш практико-орієнтованими, оскільки передбачають вивчення найактуальніших проблем публічного управління та адміністрування, нових актів законодавства, розвиток окремих лідерських якостей та ін. Формат їх проведення забезпечує інструктору (тренеру) можливість вносити зміни до змісту і технології навчання з урахуванням особливостей навчальної групи. Проте слід відзначити, що для всіх вище згаданих програм підвищення кваліфікації проблема визначення їх ефективності полягає в оцінюванні якості та ефективності навчання, оскільки інструментарій, який використовують навчальні заклади, дозволяє виявити результати реалізації програм за підсумками анкетування і тестування, які забезпечують таку інформацію:

1) реакцію слухачів і їх враження про корисність навчального матеріалу, професійність викладачів, доречність застосування обраних методів і технологій навчання тощо;

2) зміну ставлення слухачів до проблем, які розглядались під час навчання;

3) удосконалення знань і вмінь, а також готовність їх впроваджувати у професійній діяльності.

Очевидно, що без подальшого контролю використання результатів навчання у професійній діяльності та аналізу зміни моделі поведінки слухача неможливо оцінити ефективність навчання за програмами підвищення кваліфікації у навчальному закладі.

Основною перевагою діяльнісного навчання є те, що воно здійснюється одночасно із вирішенням професійних проблем самостійно або шляхом залучення у командну роботу. З одного боку, такий підхід забезпечує обмін досвідом, проте, з іншого – може призвести до ситуації, коли команда так зосереджується на вирішенні проблеми, що не приділяє уваги іншому аспекту – розвитку професійної

компетентності учасників. Для її уникнення до роботи команди необхідно залучати коуча.

Керівні кадри органів влади використовують технології коучингу і наставництва як з метою власного саморозвитку, так і з метою індивідуально-орієнтованого навчання підлеглих, що сприяє підвищенню професійного статусу наставника (або коуча), його усвідомленню власної значимості і довіри з боку вищого керівництва, зниженню ризику професійного вигорання керівника як носія знань і навичок, задоволенню від успіху підопічних та ін.

Значну різницю у показниках застосування респондентами наставництва (24,5%) і коучингу (3,8%) можна пояснити відсутністю у системі державної служби професійних коучів, що зумовлює необхідність залучати зовнішніх експертів із бізнес-середовища, які, по-перше, не знайомі з організаційною культурою конкретної державної установи та особливостями її діяльності, по-друге, їх послуги є дорожчими.

Вибирати і поєднувати розглянуті види підвищення кваліфікації і методи професійного розвитку треба, враховуючи їх переваги і недоліки, та забезпечувати можливість контролю і аналізу витрат на професійне навчання керівних кадрів з метою визначення ефективності використання ресурсів на досягнення його цілей.

Аналіз кількісних показників, а також пропозиції респондентів свідчать, що важливу роль в удосконаленні практики підвищення кваліфікації керівних кадрів треба відводити не тільки навчальним закладам, а також органам влади, в яких вони працюють.

Чинне законодавство не містить прямих норм про обов'язок керівників державної служби органів влади створювати систему організаційного навчання. Водночас, відповідно до статті 48 Закону України «Про державну службу», керівник органу державної служби забезпечує організацію підвищення рівня професійної компетентності державних службовців на робочому місці або в інших установах (організаціях) [195]. Результати оцінювання респондентами умов, створених в органах влади для підвищення рівня професійної компетентності керівних кадрів, наведено у табл. 3.

Таблиця 3

**Результати оцінювання респондентами умов підвищення
рівня професійної компетентності в органах влади
за 10-бальною шкалою**

Твердження для оцінювання	Середнє значення оцінок Y_c	Дисперсія $D(y)$	Середньо-квадратичне відхилення σ	Коефіцієнт варіації V
Мої навчальні потреби було визначено і мені про них відомо	7,2	5,5	2,33	32,66
У моїй організації інтегровано ефективну систему підвищення рівня професійної компетентності працівників (через наставництво, коучинги, тренінги та ін.)	6,7	6,4	2,54	37,68
Керівництво моєї організації сприяє розвитку професійної компетентності працівників	8,0	3,3	1,83	22,98
Керівні кадри та інші працівники охоче діляться знаннями і досвідом зі співробітниками	7,1	6,2	2,48	35,18
Після останнього щорічного оцінювання я розумію, що маю робити для професійного і особистісного розвитку підвищення ефективності моєї роботи	7,5 7,3	7,8 7,5	2,80 2,75	37,51 37,46
В організації, якій я працюю, створено можливості для покращення вмій і навичок розвитку лідерського потенціалу	7,8 7,7	3,2 3,6	1,79 1,91	23,02 24,92
Кар'єрний розвиток працівників у моїй організації залежить від рівня компетентності і професійних заслуг	7,4	6,7	2,59	35,16

Аналіз думок респондентів ми здійснили за такими статистичними показниками:

а) середнє значення оцінок, яке характеризує узагальнену думку респондентів (Y_c)

$$Y_c = \frac{1}{n} \sum Y_i \quad (1)$$

де n – кількість респондентів;

Y_i – оцінка i -тим респондентом відповідного твердження;

б) дисперсія оцінок, яка характеризує «розсіювання» думок респондентів відносно середнього значення (Y_c)

$$D(y) = \frac{1}{n-1} \sum (Y_c - Y_i)^2 \quad (2)$$

в) середнє квадратичне відхилення, яке виражається в тих самих одиницях, що й середнє значення оцінок (y)

$$\sigma = \sqrt{D(y)} \quad (3)$$

г) коефіцієнт варіації, який дозволяє оцінити у відсотковому відношенні «розсіювання» думок респондентів (V)

$$V = \frac{\sigma}{Y_c} \quad (4)$$

Результати аналізу свідчать, що, незважаючи на достатньо високі оцінки деяких умов підвищення рівня професійної компетентності в органах влади (7,1–8 балів), в організаціях відсутні комплексні підходи до неформальної та інформальної освіти. На нашу думку, це пов'язано, по-перше, із відсутністю системних підходів до створення таких умов, низьким рівнем використання наставництва, коучингів і командних тренінгів, по-друге, об'єктами оцінювання у нашому дослідженні є різні системи, що функціонують у різних організаціях.

Крім умов для підвищення рівня професійної компетентності керівних кадрів в органах влади, треба забезпечувати можливість для подальшого застосування нових знань, вмінь, навичок у практичній діяльності. Без цього їх підвищення кваліфікації є малоефективним (табл. 4).

Таблиця 4

**Результати оцінювання респондентами механізмів
мотивації розвитку професійної компетентності
та системи підвищення кваліфікації
за 10-бальною шкалою**

Твердження для оцінювання	Середнє значення оцінок Y_c	Дисперсія $D(y)$	Середньо-квадратичне відхилення σ	Коефіцієнт варіації V
У чинному законодавстві запроваджено ефективні механізми мотивації розвитку професійної компетентності	5,3	6,5	2,54	48,17
Я задоволений якістю професійного навчання (зокрема підвищення кваліфікації), яке пройшов впродовж останніх 3-х років	7,1	5,6	2,36	33,44
Використання у професійній діяльності нових знань, вмінь і навичок, які я здобув під час останнього навчання, сприяло підвищенню ефективності моєї роботи	7,3	4,6	2,14	29,29
Професійне навчання, яке я одержав під час роботи на державній службі, сприяло моему кар'єрному розвитку	7,4	7,3	2,71	36,58
Чинна в Україні система підвищення кваліфікації державних службовців є ефективною	6,7	5,0	2,24	33,25

Дані таблиці свідчать, що механізми мотивації керівних кадрів органів влади здійснювати цілеспрямований розвиток їх професійної компетентності є малоефективними. Таке явище, незважаючи на задовільну якість підвищення кваліфікації, яке вони

пройшли впродовж останніх 3-х років, знижує оцінку ефективності наявної в Україні системи підвищення кваліфікації державних службовців. Водночас середня оцінка якості підвищення кваліфікації, визначена за результатами анкетування (7,1), відрізняється від аналогічного показника, поданого в Інформації про виконання результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми Нацдержслужби за 2016 рік, який визначено на рівні 100% [73, с. 21]. Це пов'язано не тільки з різними періодами аналізу, а також відмінними підходами і шкалами оцінювання: у першому випадку – 10-бальна шкала, у другому – відсотки, які розраховано, як правило, за 3-ма критеріями: корисно, частково корисно і не корисно.

Загалом середні значення оцінок респондентів, поданих у табл. 3, 4 (окрім рівня ефективності механізмів мотивації розвитку професійної компетентності), є задовільними, проте показники дисперсії, середньоквадратичного відхилення та коефіцієнта варіації свідчать про неоднорідність вибірки, велику варіацію оцінок, а отже, низький рівень надійності середньої. На нашу думку, це пов'язано із різними уявленнями респондентів про функції і структуру системи підвищення кваліфікації, низьким рівнем їх обізнаності щодо використання різних методів оцінювання і розвитку професійної компетентності, а також різним стажем і досвідом роботи на державній службі.

Отже, результати аналізу свідчать не тільки про необхідність підвищення якості освітніх послуг закладів підвищення кваліфікації, а також системного запровадження в органах влади регламентованого діяльнісного навчання, наставництва, коучингів, командних тренінгів та формування моделей професійного навчання кадрів з урахуванням цілей розвитку відповідної організації і його ресурсного забезпечення. Вирішення цих завдань неможливе без ефективних механізмів визначення навчальних потреб і мотивації розвитку професійної компетентності державних службовців (та, зокрема керівних кадрів), а також належного інформаційно-методичного забезпечення їх підвищення кваліфікації.

2.4. Професійний розвиток керівників-лідерів: досвід Президентського кадрового резерву

У Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки [219] і Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [221] передбачено заходи щодо залучення найбільш обдарованих громадян України до реалізації економічних реформ; запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами з метою забезпечення реалізації їх потенціалу у сфері державного управління; підвищення ефективності системи професійного навчання; удосконалення механізмів мотивації, оцінювання, планування кар'єри та ін. Одним із інструментів державного кадрового менеджменту, який мав сприяти їх реалізації, у 2012 році Указом Президента України [214] визначено Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» (далі – Президентський кадровий резерв).

Президентський кадровий резерв – програма з пошуку та залучення талановитих, прогресивно мислячих і цілеспрямованих людей до роботи у пріоритетних проектах державного сектору України шляхом їх відбору, підготовки (підвищення рівня професійної компетентності) та працевлаштування. Це був перспективний резерв розвитку, що формувався у 2012–2013 роках на конкурсних засадах за пріоритетними сферами державного управління (фінансово-економічна і соціально-гуманітарна сфери, інвестиції та інновації, паливно-енергетичний комплекс, сільське господарство, житлово-комунальне господарство). Серед основних цілей участі у конкурсному доборі до Президентського кадрового резерву для претендентів, на нашу думку, слід відзначити такі:

- мотивація для роботи над власним рівнем компетентності шляхом визначення наявного рівня та його відмінності від «сталону»;
- визначення індивідуальних особливостей, переваг і недоліків (складання індивідуального портрету керівника-лідера);
- визначення напрямів роботи над собою та шляхів досягнення власних цілей.

У згаданому Указі було визначено лише загальний порядок формування Президентського кадрового резерву та вимоги до осіб, які подавали документи на участь у конкурсі. Зокрема участь у відборі могли

брати громадяни України, які на день подання документів не досягли 40 років, вільно володіли державною мовою та однією з мов Європейського Союзу, мали повну вищу освіту та стаж роботи більше, ніж десять років (із них не менше п'яти років стажу державної служби та/або служби в органах місцевого самоврядування, не менше як три роки на керівних посадах або не менше за п'ять років стажу на керівних посадах у відповідних сферах соціально-економічного розвитку) [214]. Такі вимоги надто узагальнені та не забезпечували можливості оцінити претендентів за формальними показниками повною мірою, також не було визначено кількість претендентів, які допускались до участі у конкурсі після формального відбору.

Основними суб'єктами конкурсного добору та професійного розвитку «резервістів» визначено Комісію з питань Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації», Нацдержслужбу та НАДУ при Президентові України. Останній як головному вищому навчальному закладу у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у галузі знань «державне управління» відведено провідну роль у методичному забезпеченні оцінювання та подальшого професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву.

Розроблення методик конкурсного відбору та подальшого професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву, здійснено із залученням експертів і науковців провідних вітчизняних вищих навчальних закладів та наукових установ, а також із використанням досвіду пострадянських країн та напрацювань НАДУ при Президентові України у спільних проектах із ENA, KSAP та іншими європейськими партнерами.

Залучення представників ІПККК до роботи Міжвідомчої робочої групи з організації формування та забезпечення функціонування Президентського кадрового резерву забезпечило узгодження методичних матеріалів з оцінювання учасників конкурсу із організаційними регламентами, розробленими Нацдержслужбою. У розробці методичних матеріалів з питань формування і функціонування Президентського кадрового резерву ІПККК використано не тільки зарубіжний, а також власний вітчизняний досвід, зокрема:

- методичного забезпечення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець»;

- контролю рівня знань голів обласних і районних державних адміністрацій та рад, міських голів, їх заступників;
- наукових досліджень з питань підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади;
- роботи у міжнародному проекті «Освіта для лідерства, інтелігентності та розвитку таланту» (ELITE – Education for Leadership, Intelligence and Talent Encouraging) та ін.

Модель оцінювання претендентів до Президентського кадрового резерву відповідала ідеї конкурсного добору керівників-лідерів, здатних до управління змінами та ефективного впровадження реформ у сферах державного управління, який здійснювався у чотири етапи:

1) тестування з метою визначення рівня знань, умінь, навичок, ділових і особистісних якостей, які складають основу професійної компетентності (з питань конституційного права, державного управління та місцевого самоврядування, реалізації економічних реформ, законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства, менеджменту в органах державної влади), а також лідерських якостей;

2) анкетування з визначення морально-психологічних і ділових якостей, під час якого оцінювали певні психологічні характеристики (якості, особливості, здібності) учасника конкурсу, зокрема комунікативні здібності, здатність до креативного мислення, прийняття ефективних рішень у нестандартних ситуаціях, застосування інноваційних підходів у роботі, поведінкові прояви ділових і управлінських якостей (із використанням багатофакторної особистісної методики Р. Кеттелла, методик «Управлінська ситуація і спрямованість керівника» і дослідження комунікативних та організаторських схильностей, методики О. Ю. Коржової «Суб'єкт-об'єктні орієнтації особистості в життєвих ситуаціях»);

3) тестування з іноземної мови;

4) інтерв'ю з метою оцінювання тез публічного виступу, вміння презентувати себе, розуміння концепції лідерства та етичних стандартів, рівня мотивації учасника конкурсу, а також інших особистих якостей, цілей власної кар'єри кандидата та її зв'язку з перебуванням у Президентському кадровому резерві, інших особистих досягнень.

Тестові завдання для учасників конкурсу розробляли провідні фахівці НАДУ при Президентові України з урахуванням вітчизняних і зарубіжних досягнень, а саме: вимог наукових основ тестології; вимог до стандартизованих тестів SAT, GMAT, LSAT, MCAT, TOEFL; досліджень вітчизняних науковців (Я. Болюбаша, І. Булах, О. Волосовця, М. Мруги, С. Яблочнікова та ін.) [44, с. 53]. Для складання тестових завдань за різними рівнями пізнавальних процесів використано табл. 5.

Таблиця 5

Класифікація рівнів пізнавальних процесів (за Блумом)

Пізнавальний рівень (категорія)	Пізнавальний процес (інтелектуальне вміння)	Ключові слова для використання в основі тестових завдань
Знання	Упізнавання фактів, термінів, умов, понять, визначень, принципів	Визначте, перерахуйте, ідентифікуйте, назвіть. Хто? Коли? Де? Який?
Розуміння	Пояснення, інтерпретація вивченого матеріалу	Поясніть, передбачте, інтерпретуйте, виведіть, додайте, наведіть приклад, обчисліть
Застосування	Використання понять або принципів для розв'язання проблеми (завдання) в типових і конкретних ситуаціях	Застосуйте, розв'яжіть, покажіть, використайте, змініть, продемонструйте, обчисліть
Аналіз	Деструктування системи на складники для виявлення відношень та ієрархії, організація зв'язків між частинами	Диференціюйте, порівняйте, відрізнити від, поєднайте з, чому працює ?
Синтез	Створення нового й оригінального зі складових (елементів)	Спроектуйте, сконструюйте, розробіть, сформулюйте, уявіть, створіть, змініть так, щоб... , напишіть есе
Оцінювання	Формування судження, яке ґрунтується на задалегідь визначених критеріях	Спроектуйте, сконструюйте, розробіть, сформулюйте, уявіть, створіть, змініть так, щоб... Що було б ліпше...?

Джерело: [110]

Об'єктивність оцінювання учасників конкурсу в інтерв'ю-центрах було забезпечено поєднанням методів експертних оцінок із оцінюванням шляхом використання програмного забезпечення НАДУ при Президентіві України, яке дозволяє провести тестування у віддаленому режимі під умовним ім'ям учасника конкурсу без передачі мережею його особистих ознак.

Професійний розвиток осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву, організовувався відповідно до запропонованого НАДУ при Президентіві України переліку заходів, затвердженого наказом Нацдержслужби [193]. Відповідно до нього ми розробили модель, що забезпечує підготовку оперативного і перспективного кадрових резервів на керівні посади в органах державної влади (табл. 6).

Підготовка оперативного резерву передбачала розвиток системи знань, вмінь та навичок, які складають основу професійної компетентності керівників-лідерів, необхідних для модернізації державного управління та реалізації реформ; управління змінами в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; використання методології стратегічної та проектної діяльності; самоменеджменту та планування особистісного розвитку. Підготовка перспективного резерву мала забезпечити його учаснику також здатність до успішної самореалізації та втілення індивідуального проекту розвитку однієї із пріоритетних сфер державного управління.

Реалізація навчальних заходів здійснювалась НАДУ при Президентіві України за Комплексною програмою професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву, для реалізації якої розроблено методичні рекомендації щодо організації заходів із професійного розвитку та його моніторингу, організації дистанційного навчання, а також стажування в органах влади [107, 108, 111, 112].

За підсумками року слухачі склали звіт про участь у запланованих заходах із професійного розвитку (в якому вони аналізували ступінь досягнення мети професійного розвитку, кар'єрні, професійні й особисті здобутки) та формували індивідуальні плани на наступний рік. Результати анкетування та тестування «резервістів», які пройшли перший етап професійного розвитку за запропонованою моделлю професійного розвитку, свідчать про значне підвищення їх успішності (з 84% до 91%), а отже, про ефективність методик відбору і професійного розвитку.

Таблиця 6

**Модель професійного розвитку осіб, зарахованих до
Президентського кадрового резерву на керівні посади
в органах державної влади**

Заходи з професійного розвитку		Тип резерву
Тематичний короткостроковий семінар «Розвиток сучасної політичної та адміністративної еліти на засадах компетентнісного підходу» (9 год.)	Учась у конференціях, круглих столах, семінарах тощо з актуальних питань державного і регіонального управління, реалізації реформ, менеджменту в органах влади Учась у робочих групах з підготовки проєктів програм, нормативно-правових актів Стажування в органах влади та органах місцевого самоврядування	Оперативний резерв
Підвищення кваліфікації за професійною програмою (108 год.)		
Дистанційне вивчення курсу «Антикризове управління» (36 год.)		
Тренінгова школа «Лідерство в управлінській діяльності» (54 год.)		
Дистанційне вивчення курсу «Стратегічне управління» (36 год.)		
Дистанційне вивчення курсу «Управління проєктами» (36 год.)		
Самостійна робота з питань лідерства, формування «Дорожньої карти» розвитку особистісного лідерського потенціалу з консультативним супроводом експерта (36 год.)		
Дистанційне вивчення курсу «Етика у державному управлінні» (36 год.)		
Коучинг як технологія підвищення професійної компетентності керівника (27 год.)		
Дистанційне вивчення курсу «Політичне лідерство» (36 год.)		
Спецкурс «Іноземна мова у професійній діяльності», комунікативні заходи з експертами представництв міжнародних організацій в Україні (36 год.)		
Самостійна робота з іноземної мови з консультативним супроводом (54 год.)		
Стажування за кордоном		
Дистанційне вивчення курсу «Глобалізація. Нові моделі стратегічного партнерства України» (36 год.)		Перспективний резерв

Доцільність ротації як методу розвитку професійної компетентності керівних кадрів пов'язана з тим, що вона не тільки сприяє обміну їх досвідом, а також допомагає використовувати знання, вміння і особистісні якості для адаптації до нових умов.

Впровадження дистанційного навчання для Президентського кадрового резерву за сегментною моделлю (що передбачає його поєднання із традиційною формою навчання) із використанням системи «Прометей» забезпечувало такі переваги:

- збільшення тривалості підвищення кваліфікації без відриву слухачів від виконання професійних обов'язків;
- підвищення рівня та якості самостійної роботи слухачів;
- розвиток інформаційної культури слухачів на базі широкого застосування у навчанні сучасних інформаційних, комп'ютерних та телекомунікаційних технологій.

У виборі інформаційно-комунікативних технологій навчання важливо враховувати різноманітність форм розвитку професійної компетентності, які для Президентського кадрового резерву не обмежились дистанційним навчанням та навчанням «з відривом від виробництва», а охоплювали також інформальну освіту (участь у комунікативних заходах, робочих групах з підготовки проєктів програм, нормативно-правових актів; виконання доручень Адміністрації Президента України; самостійну та індивідуальну роботу з метою формування дорожніх карт особистісного саморозвитку та ін.). Для організаційно-інформаційного забезпечення такого комплексу заходів доцільно використовувати інформаційний ресурс, який би не обмежувався реалізацією навчальних програм, а також забезпечував ефективну комунікацію та обмін досвідом. Тому в жовтні 2013 року на засіданні Комісії з питань Президентського кадрового резерву ми запропонували використання ресурсу, який довів свою ефективність у провідних навчальних закладах світу, – Microsoft Office 365 – набір програм, що базується на хмарних технологіях. Хмарний формат означає, що всі дані зберігаються в центрі обробки даних Microsoft, а не на комп'ютері користувача, і це забезпечує йому доступ до документів і даних з різних пристроїв через Інтернет. Приєднання до Microsoft Office 365 – ефективне рішення для впровадження у навчальний процес хмарних технологій, що забезпечує підвищення ефективності

навчального процесу, налагодження комунікацій між його учасниками та дозволяє уникнути зайвих витрат на ІТ-інфраструктуру. Використовуючи цей ресурс, здавалося б, амбітний лозунг «Новий управлінській еліті – елітарні комунікаційні технології» не складно реалізувати на підставі напрацювань НАДУ при Президентові України.

За допомогою Microsoft Office 365 всі учасники навчального процесу можуть разом працювати над завданнями та груповими проектами у реальному часі, надавати спільний доступ до своєї інформації, переглядати й редагувати документи у браузері або в системі Office. Важливо, що у «хмарі» можна зберігати навчально-методичні матеріали, яких тільки у 2013 році для Президентського кадрового резерву відповідно до структури та змісту Комплексної програми було розроблено 78 найменувань, як от: підручник «Елітознавство», навчальні посібники «Політичне лідерство», «Політична опозиція», «Стратегічне управління», «Управління проектами», конспекти лекцій та інші навчально-методичні матеріали обсягом понад 350 друкованих аркушів.

Таким чином, використання хмарних служб Microsoft Office 365 надає низку переваг:

- перехід до так званої «відкритої» системи навчання та створення реальних можливостей реалізації концепції безперервної освіти;
- глобальну доступність, за якої місце роботи користувача не прив'язане до конкретного комп'ютера;
- зручні умови роботи для учасників навчального процесу над груповими проектами з розвитку пріоритетних сфер державного управління та проектами нормативно-правових актів;
- скорочення витрат на інфраструктуру, простота технічного обслуговування для розробників та користувачів;
- постійний доступ до інформації (яка постійно оновлюється) про навчальний процес та інші заходи із професійного розвитку, його організаторів та учасників;
- кращі умови роботи для учасників навчального процесу;
- електронні поштові скриньки для учасників навчального процесу та інших зацікавлених осіб з уніфікованими адресами електронної пошти.

Ми передбачали, що після апробації Microsoft Office 365 у такому важливому для державі проекті, як «Нова еліта нації», його можна успішно

використати для розвитку професійної компетентності керівних кадрів органів влади з метою підвищення ефективності дистанційної форми навчання, впровадження кредитно-модульної системи та інших сучасних підходів до підвищення кваліфікації. На жаль, у межах реалізації проекту «Нова еліта нації» цей ресурс не було використано. На думку В. Гошовської, мотивація до участі у конкурсі нівелювалась через відсутність законодавчих гарантій працевлаштування, а процедури просування (перебування) у кадровому резерві та зарахування на державну службу суперечили або, щонайменше, не були передбачені положеннями чинного в той час Закону України «Про державну службу» [40, с. 19]. Як наслідок, через рік після формування Президентського кадрового резерву 5% осіб, зарахованих до його складу, були тимчасово не працевлаштованими, а зміна посад іншими резервістами (серед яких – радник міського голови, помічник народного депутата України) не завжди відповідала цілям їх відбору і професійного розвитку.

Таким чином, незважаючи на те, що нормативна база формування Президентського кадрового резерву та професійного розвитку осіб, зарахованих до його складу, була сформована достатньо вичерпно і забезпечувала належний рівень якості кадрового ресурсу, неунормованість питання щодо працевлаштування осіб з кадрового резерву негативно позначилось на його використанні, та у вересні 2014 року відповідно до Указу Президента [215] він припинив своє функціонування.

Важко переоцінити створення у рамках реалізації президентської програми «соціального ліфту» на державну службу для обдарованої молоді та можливості позапланових ротаций як додаткової мотивації професійного корпусу державних службовців до підвищення рівня компетентності. Відсутність гарантій використання цього «резервного ресурсу» на законодавчому рівні також певним чином було компенсовано високою амбітністю ініціативи з погляду особистої мотивації претендентів [43, с. 23]. Тому ми поділяємо думку науковців, які стверджують, що рішення про припинення функціонування «Нової еліти нації» є поспішним в сучасних умовах, адже кадровий резерв є важливою умовою наступності у розвитку керівного кадрового потенціалу органів влади [35, с. 154; 43, с. 6; 267, с. 269].

Досвід НАДУ при Президентові України щодо професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву, є

важливим для організації підвищення професійної компетентності керівних кадрів органів влади відповідно до нового законодавства про державну службу. Адже воно передбачає кадрове забезпечення державного управління на основі принципів демократичного добору, оновлення кадрів та просування по службі за професійними, діловими та особистісними якостями, їх мотивації до підвищення ефективності діяльності та безперервного професійного розвитку. Схему взаємозв'язку між професійним розвитком та кар'єрним зростанням керівних кадрів органів державної влади відповідно до чинного Закону України «Про державну службу» [195] подано на рис. 2.

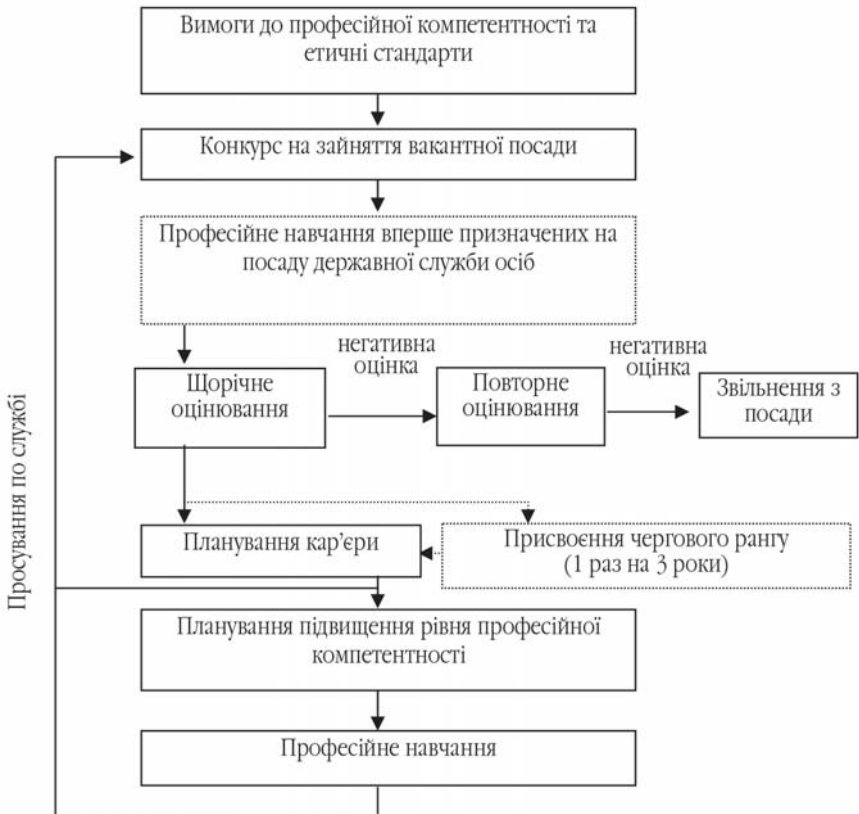


Рис. 2. Схема взаємозв'язку між професійним розвитком та кар'єрним зростанням керівних кадрів органів державної влади

На нашу думку, досвід формування Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» та професійного розвитку осіб, зарахованих до його складу, слід використати на усіх зазначених на схемі етапах, окрім планування кар'єри. На жаль, у новому Законі України «Про державну службу» [195] не встановлено чітких механізмів кар'єрного зростання державних службовців, а визначено лише, що прийняття рішення щодо планування кар'єри здійснюється на підставі результатів щорічного оцінювання їх службової діяльності. Унормування цього питання є важливою умовою професіоналізації органів влади, мотивації їх кадрів до підвищення кваліфікації та стратегічного планування розвитку професійної компетентності.

Висновки до розділу 2

На підставі дослідження особливостей розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади як невід'ємної складової частини системи професійного навчання публічних службовців в Україні запропоновано його періодизацію, що ґрунтується на удосконаленні правового, інституційного та організаційного механізмів її державного регулювання.

З'ясовано сучасні проблеми функціонування закладів підвищення кваліфікації: неефективність діючої практики визначення навчальних потреб, механізмів мотивації і фінансування підвищення кваліфікації державних службовців (у тому числі керівних кадрів органів влади), що унеможливило стратегічне планування їх діяльності; безсистемність наукових досліджень з питань підвищення кваліфікації, неврахування їх результатів у державному управлінні цією сферою; низька ефективність заходів з реформування в 2011–2014 роках основного навчального закладу системи, який здійснює методичне забезпечення її розвитку, – НАДУ при Президентові України; неунормованість порядків ліцензування освітньої діяльності та акредитації навчальних програм; відсутність єдиних стандартів з підвищення кваліфікації та цільової програми розвитку викладачів; низька спроможність до реалізації дистанційного навчання та ін. Для вирішення цих проблем необхідно розробляти комплексні механізми розвитку системи підвищення кваліфікації на основі проаналізованих новацій законів про державну службу та освіти.

Результати анкетування керівних кадрів органів влади засвідчили фрагментарність інформаційно-методичного забезпечення розвитку їх професійної компетентності. Респондентам бракує інформації про найбільш ефективні методи навчання, доступні програми, а також навчальні потреби, які вони визначають на підставі самооцінювання (77,4%) та оцінювання безпосереднім керівником (42,5%), що не відповідає вимогам статті 44 Закону України «Про державну службу» та є підставою для актуалізації питання створення центрів оцінювання професійної компетентності державних службовців.

Через надмірне завантаження на роботі керівні кадри органів влади підвищують кваліфікацію переважно шляхом участі у короткострокових навчальних курсах, семінарах, тренінгах (72,6%) та самоосвіти (65,1%). Відсутність контролю за використанням результатів такого навчання у професійній діяльності унеможливило обґрунтування доцільності інвестицій в освіту керівних кадрів.

В органах влади назріла потреба у системному використанні регламентованого неформального та інформального навчання (шляхом наставництва, коучингів, діяльнісного навчання, командних тренінгів) з урахуванням цілей і ресурсного забезпечення їх діяльності. Вирішення цих завдань неможливе без запровадження ефективних мотиваційних механізмів та належного інформаційно-методичного забезпечення розвитку професійної компетентності керівних кадрів органів влади.

Важливим досвідом для вирішення цих проблем є реалізація у 2012–2014 роках програми добору та підготовки до роботи у пріоритетних сферах державного управління найбільш обдарованих громадян України відповідно до Указу Президента України «Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації». Розроблені і апробовані інструменти відбору і подальшого професійного розвитку осіб, зарахованих до його складу, слід врахувати під час формування програм розвитку талантів в органах влади та вищого корпусу державної служби.

Основні положення, результати і висновки другого розділу монографії опубліковано у працях [45, 143, 146, 156, 164].

РОЗДІЛ 3

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ КЕРІВНИХ КАДРІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ

3.1. Організаційні аспекти розвитку вищої державної служби

Сучасна стратегія державної кадрової політики формується відповідно до нової парадигми державного управління та вимог до професійної компетентності керівних кадрів органів влади, які нині змінюються під впливом таких факторів:

- глобалізаційні процеси, євроінтеграційні прагнення України та необхідність взаємодії з міжнародними організаціями, зважаючи на особливості різних політичних, культурних та правових систем;
- децентралізація державного управління, запровадження концепцій доброго врядування та управління результативністю;
- розвиток громадянського суспільства, його залучення до формування і реалізації державної політики, необхідність запровадження дієвих механізмів підзвітності і відповідальності керівників органів влади;
- розвиток інформаційних технологій та запровадження електронного врядування;
- необхідність формування сприятливого середовища для інновацій і змін та ін.

В умовах глобалізації професійну підготовку керівних кадрів органів влади слід здійснювати з урахуванням досвіду світових систем державного управління – такі чиновники найбільшою мірою зможуть виробити ефективну технологію прийняття державно-управлінських рішень [24, с. 296]. Щоб досягнути успіху в реформуванні системи їх підвищення кваліфікації, запроваджувати зміни треба із вищого управлінського рівня, який є найменш чисельним і найбільш впливовим. Доцільність такого підходу довели вчені Університету Лідса (University of Leeds), який входить до першої десятки британських університетів за обсягом науково-дослідної роботи. В емпіричних дослідженнях вони виявили, що основною перешкодою до запровадження лідерства в

організаціях приватного і публічного секторів є не тільки недостатній рівень лідерських якостей їх керівних кадрів, а також ставлення керівників вищого управлінського рівня до цієї проблеми, яке проявляється у трьох аспектах:

1) їх небажання брати участь у заходах із професійного та особистісного розвитку та здійснювати безперервний саморозвиток, оскільки вони вважають, що навчання потребують тільки керівники середнього і нижчого управлінських рівнів;

2) усвідомлення керівниками середнього управлінського рівня того, що лідерство в організації є результатом набуття досвіду постійно розвиватись, якого неможливо досягнути через відсутність необхідної для цього моделі поведінки керівників вищого управлінського рівня;

3) відсутність на вищому рівні підтримки ініціатив керівників середнього і нижчого управлінського рівнів після їх участі у програмах розвитку, що знижує ентузіазм до впровадження результатів навчання у практичній діяльності [331, с. 244–245].

Отже, змінювати підходи до професійного розвитку персоналу органів влади треба із вищого управлінського рівня, залучаючи керівників до запровадження освітніх інновацій, створення професійних мереж, удосконалення інструментів та механізмів державного регулювання системи підвищення кваліфікації державних службовців та реалізації пілотних проєктів з урахуванням зарубіжного досвіду.

Проблеми підготовки вищого корпусу державних службовців в Україні досліджували К. Ващенко [108], Н. Гончарук [35, 250], В. Гошовська [42–44, 63, 87, 111], Л. Даниленко [63], В. Загорський [69], Ю. Ковбасюк [87], В. Луговий [101], А. Михненко [272], І. Олійник [138], І. Розпутенко [225], С. Серьогін [250], І.Сурай [42, 258], С. Хаджирадева [275] та інші науковці. Вони зробили значний внесок у розвиток чинної в Україні системи підвищення кваліфікації керівних кадрів та удосконалення інструментів державного кадрового менеджменту. Можливості адаптації зарубіжного досвіду професійного навчання державних службовців (у тому числі підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади) на різних етапах розвитку інституту державної служби України вивчали Н. Артеменко [7], В. Богатирець [17], О. Васильєва [22], Н. Гончарук [35, 119], В. Гошовська [68], Н. Драгомирецька [60], М. Їжа [77], В. Золотарьов [71], С. Калашнікова [79], А. Мельник [104], А. Михненко [119], Г. Опанасюк [141], Л. Пашко [178], Л. Прокопенко [226], Серьогін [240], О. Слюсаренко

[252], Л. Титаренко [264], Б. Петерсоне [173], а також інші вітчизняні вчені та експерти ЄС. Проте вони дотримуються різних підходів до класифікації моделей професійного навчання кадрів державного управління, імплементації зарубіжного досвіду у процесі удосконалення елементів чинної системи та механізмів управління нею.

Зокрема В. Луговий виокремив дві основні моделі професійного навчання кадрів для державного управління – північноамериканську і західноєвропейську континентальну. Учений дослідив тенденції їх розвитку, які необхідно враховувати у розробленні високорівневої підготовки кадрів в Україні, децентралізації формування змісту фахової підготовки, без регламентування центральним органом управління державною службою єдиних вимог і стандартів якості до професійного навчання державних службовців [101, с. 12]. Г. Опанасюк також вважає, що децентралізація підготовки кадрів у пострадянських країнах є важливою передумовою соціально-економічних реформ, звертає увагу на сучасні тенденції зростання ролі загальнонаціональних закладів підготовки державних службовців, переходу від галузевого до функціонального принципу навчання, значення ролі багатопрофільної підготовки [141, с. 267, 269–270].

А. Михненко, Н. Гончарук та Л. Прокопенко виділяють не дві, а три моделі – німецьку, французьку, англосаксонську, стверджуючи, що елементи останньої фактично запроваджено в Україні [119, с. 1, 3]. На думку А. Мельник, англосаксонський підхід у певній модифікації поширений також у Німеччині. Тому дослідниця виділяє англосаксонський, французький та американський підходи, вважаючи, що досвід Франції, Німеччини та Великобританії, в яких політика безперервної підготовки і підвищення кваліфікації кадрів спрямована на пошук найкращої мотивації та найбільшої ефективності, є найбільш прийнятним для України [104, с. 2, 10]. Н. Артеменко на базі досвіду Австралії, Великобританії, Канади, Нідерландів, Німеччини, Нової Зеландії, США показала важливість індивідуального планування професійної кар'єри державних службовців, ефективної системи заслуг пільг і мотивації, а також незалежного оцінювання, зокрема у центрах оцінювання кадрів державної служби [7, с. 151–152].

На нашу думку, у формуванні сучасної моделі професійного розвитку керівних кадрів органів влади зарубіжний досвід, а також пропозиції науковців і експертів (значну частину яких уже враховано в

новому законодавстві про державну службу) необхідно аналізувати у контексті пріоритетів Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, беручи до уваги історичні, національні, ментальні чинники та традиції.

Оскільки керівники органів влади перебувають на межі між політикою і адмініструванням, на відміну від інших державних службовців, вони є під політичним впливом під час прийняття рішень, а тому повинні бути не тільки ефективними менеджерами та лідерами, а також політично компетентними і нейтральними. У зв'язку з цим виникає запитання: як створити таку систему розвитку керівних кадрів державної служби, яка б відповідала сучасним завданням і майбутнім викликам? Адже їх відбір на конкурсних засадах та залучення так званих «реформаторських кадрів» без запровадження комплексної системи управління вищою державною службою не забезпечить стабільного її розвитку. Щоб відповісти на це запитання, необхідно дослідити організаційні аспекти розвитку зарубіжних систем вищої державної служби.

Моделі управління вищою державною службою (Senior Civil Service) у різних країнах формують під впливом культурних, соціальних, політичних і адміністративних чинників. Виявлення закономірностей їх розвитку стало предметом дослідження багатьох науковців. Зокрема в 2002 році були опубліковані проміжні результати реалізації багатофазної дослідницької програми «Глобальне лідерство і ефективність організаційної поведінки» («Global Leadership and Organizational Behavior Effectiveness», далі –дослідницька програма GLOBE), сфокусованої на вивченні взаємозв'язків між соціальною і організаційною культурами та лідерством, у якій взяло участь близько 150 вчених із 61 країни. На думку експертів, ця програма є одним із найбільш амбітних досліджень з лідерства та наймасштабніших міжнародних дослідницьких проєктів з менеджменту, який зробив значний внесок у сфері прикладних соціальних наук [303, с. 1023].

У проєкті визначено 9 найважливіших культурних аспектів, які дозволяють охарактеризувати суспільство за трьома напрямками:

- 1) що є важливим для суспільства (орієнтація на майбутнє, орієнтація на результат, уникнення невизначеності, орієнтація на людину);
- 2) як суспільство організувати (соціальний колективізм, внутрішньогруповий колективізм);

3) як суспільство має взаємодіяти (дистанціювання влади, асертивність, гендерний егалітаризм) [363, с. 5–6].

Після емпіричних досліджень на основі цих аспектів визначено 6 глобальних атрибутів лідерства: харизматичне, орієнтоване на команду, партисипативне, орієнтоване на людину, автономне і самозахисне лідерство [303, с. 1037] та виявлено їх пріоритетність для досліджуваних країн. Зокрема фактичні та ціннісні оцінки культурних аспектів, які характеризують суспільство у США, Великобританії і Франції подано у табл. 7.

Таблиця 7

Результати оцінювання культурних аспектів, які характеризують суспільство¹

Культурні аспекти	США		Великобританія		Франція	
	фактичні значення показників	ціннісні оцінки	фактичні значення показників	ціннісні оцінки	фактичні значення показників	ціннісні оцінки
Орієнтація на майбутнє	4,15	5,31	4,28	5,06	3,48	4,96
Орієнтація на результат	4,49	6,14	4,08	5,9	4,11	5,65
Уникнення невизначеності	4,15	4,0	4,65	4,11	4,43	4,26
Орієнтація на людину	4,17	5,53	3,72	5,43	3,4	5,67
Соціальний колективізм	4,2	4,17	4,27	4,31	3,93	4,86
Внутрішньо-груповий колективізм	4,25	5,77	4,08	5,55	4,37	5,42
Дистанціювання влади	4,88	2,85	2,8	4,65	5,28	2,76
Асертивність	4,55	4,32	4,15	3,7	4,14	3,38
Гендерний егалітаризм	3,34	5,06	3,67	5,17	3,64	4,4

Таблицю складено на основі джерела: <http://globe.bus.sfu.ca/results>

¹ За 7-ми бальною шкалою.

Дані таблиці свідчать, що для суспільств трьох розглянутих країн найважливішими цінностями з різною пріоритетністю є орієнтація на результат і людину та внутрішньогруповий колективізм. Незважаючи на те, що фактичні значення показників значно відрізняються від ціннісних оцінок, основними атрибутами лідерства визначено харизматичне, партисипативне та орієнтоване на команду лідерство, а найменш значущими – самозахисне і автономне [314]. Виявлені пріоритети та відхилення ціннісних оцінок від фактичних показників треба врахувати у формуванні моделі розвитку лідерів для органів влади.

Результати дослідницької програми GLOBE використали у 2013 році експерти Міжнародного інституту адміністративних наук (International Institute of Administrative Sciences), які зіставили моделі навчання вищих державних службовців у 19-ти країнах, згрупованих у 8 кластерів, зважаючи на зазначені вище культурні, а також політичні й організаційно-адміністративні фактори. У процесі дослідження проаналізовано, як на формування і розвиток вищої державної служби впливають такі політичні фактори, як тип політичної системи і структура уряду, членство у міжнародних організаціях, отримання міжнародної допомоги, боротьба з корупцією у державному управлінні, політика реформ, децентралізація влади, розмежування політичних і адміністративних посад та ін. [330, с. 9–11]. Останні три фактори є найбільш важливими у нашому дослідженні. Адже від рівня децентралізації влади залежать розмір і структура вищої державної служби, від розмежування політики і адміністрування – характер взаємодії вищих державних службовців і політиків, від завдань реформ – вимоги до професійних і особистісних якостей керівних кадрів, підходи до їх найму й оплати праці.

На адміністративно-організаційному рівні важливо з'ясувати, як основні сучасні ідеологічно засновані моделі державного управління (нео-веберівська, новий публічний менеджмент та нове публічне врядування) впливають на розвиток вищої державної служби [330, с. 11]. Зокрема нео-веберівська модель передбачає розвиток керівників-технократів, здатних у разі необхідності модернізувати державний апарат та підвищити ефективність його роботи, не передаючи функції приватному сектору, але використовуючи бізнес-методи, дигіталізацію управління та ін. Для концепції нового публічного менеджменту

необхідні лідери, здатні реалізовувати радикальні реформи, запроваджувати ринкові механізми управління (зокрема через створення квазі-ринків) та досягати цілей за встановленими критеріями відповідно до укладених з ними контрактів. Нове публічне врядування наголошує на необхідності розвитку взаємодії між органами влади, мережевого врядування, а також залучення громадськості до процесу формування і реалізації державної політики, тому набуло значного поширення в країнах усталеної демократії.

Враховуючи особливості цих трьох моделей, можна зробити висновок, що в умовах функціонування нео-веберівської моделі пріоритет надають розвитку управлінських компетентностей і технічних навичок керівників, для концепції нового публічного менеджменту необхідні реформатори, які мають «ділову хватку» й орієнтовані на результат, а для нового публічного врядування – лідери, спрямовані на зовнішнє середовище, які мають добре розвинуті комунікативні якості, управляють конфліктами та знаходять консенсус. Таким чином, модель організації державного управління, формування якої залежить від культурних, соціальних та політичних факторів, визначає компетентнісну модель кадрів вищої державної служби та інші умови її формування і розвитку.

Отже, через різні культурні, соціальні, політичні і адміністративні фактори не можливо сформувати уніфіковану модель вищої державної служби, яка буде ефективною у всіх країнах. Проте врахування впливу цих факторів на управління вищою державною службою сприяє виявленню певних закономірностей та шляхів удосконалення її розвитку в різних країнах. З цією метою дослідимо основні організаційні аспекти:

- 1) завдання створення вищої державної служби;
- 2) статус і структура вищої державної служби;
- 3) суб'єкт управління вищою державною службою;
- 4) наявність спеціальних умов формування і функціонування вищої державної служби;
- 5) система найму у вищу державну службу;
- 6) рівень регламентування компетентнісної моделі керівних кадрів та її складники;
- 7) модель професійної підготовки кадрів для вищої державної служби.

Створення корпусу вищої державної служби сприяє вирішенню таких завдань:

- подолання фрагментації і створення корпоративної культури на вищому рівні державного управління;
- забезпечення гнучкості відбору кадрів на керівні посади та умов їх праці;
- визначення меж між політикою і адмініструванням;
- реалізацію реформ через покращення координації діяльності керівних кадрів;
- забезпечення мобільності керівних кадрів та сприяння розвитку сітьової взаємодії між органами влади;
- забезпечення стабільності вищої державної служби.

Проте цих завдань не завжди досягають створенням та формальним визнанням у національному законодавстві вищої державної служби як окремого корпусу. Зокрема, якщо США, Канада, Австралія, Італія, Нідерланди, Великобританія створили корпус вищої державної (або виконавчої) служби ще у минулому столітті, то у Франції, Данії, Естонії, Литві, Німеччині, Фінляндії, Швеції її досі формально не визнано як групу. Проте впродовж останніх років спостерігаємо позитивну динаміку розвитку вищої державної служби. Наприклад, у Литві активна підготовка до формування її корпусу відповідно до затвердженої урядом Програми розвитку державного управління на 2012–2020 роки почалась у 2013–2014 роках. Важливо, що цю реформу здійснюють, зважаючи на результати опитування керівних кадрів державної служби, оскільки саме від них залежить її успіх. Такий підхід дозволив оцінити сприйняття ідеї запровадження нової системи, виявити основні перешкоди та загрози щодо її створення.

Результати емпіричного аналізу засвідчили, що 59,5% керівних кадрів підтримують реформу, майже 25,9% не визначились, і 14,6% – проти [300, с. 135]. Найбільш суттєвими перешкодами реформи є брак гнучкості системи державного управління, довіри політиків до адміністративного персоналу та безперервності процесу реформування, а найбільше несприйняття нововведення пов'язане із обов'язковістю мобільності (ротації) та ширшим залученням фахівців з приватного сектору. Водночас основними загрозами визнано можливість концентрації влади в адміністративній еліті, що негативно сприймає суспільство, та

відсутність реального впливу нової системи на ефективність державного управління [300, с.134–139]. На нашу думку, у прийнятті рішення про створення корпусу вищої державної служби доцільно проводити SWOT-аналіз на підставі результатів такого емпіричного дослідження, а також враховувати показники політичної і економічної стабільності у державі.

У розробці моделі вищої державної служби необхідно визначити три основні характеристики: її статус, рівень (або суб'єкт) управління та спеціальні умови функціонування, залежно від яких прийнято виділяти п'ять підходів:

1) формальне визнання корпусу вищої державної служби зі спеціальними умовами функціонування, яким управляє спеціально створений для цього орган (Великобританія, Нідерланди);

2) формальне визнання статусу вищої державної служби зі спеціальними умовами функціонування (Бельгія, Італія, Канада, Мальта, Польща, Португалія, США, Румунія);

3) формальне визнання статусу вищої державної служби без спеціальних умов функціонування (Болгарія, Кіпр);

4) неформальне визнання вищої державної служби зі спеціальними умовами функціонування (Австрія, Данія, Ірландія, Греція, Люксембург, Німеччина, Словенія, Словаччина, Фінляндія, Франція, Швеція);

5) відсутність особливого статусу та спеціальних умов функціонування (Чехія, Угорщина).

Слід також розрізняти спеціальні умови функціонування вищої державної служби, серед яких:

- особливі процедури відбору;
- необхідність складання спеціального екзамену або навчання за спеціальними програмами для претендентів на керівну посаду перед призначенням;

- відмінна від загальної державної служби система найму, термін та процедури призначення (наприклад, на підставі контракту);

- відмінні підходи до оплати праці (наприклад, залежно від результатів діяльності), преміювання, нагородження;

- спеціальні умови забезпечення мобільності керівних кадрів, їх навчання тощо.

Через різні підходи до формування і розвитку вищої державної служби у зарубіжних країнах в аналітичних документах та науковій

літературі вживають різні терміни для її позначення («Senior Executive Service», «Senior Civil Service», «Top Public Management» та ін.), а серед науковців відсутній єдиний підхід до її визначення.

Зокрема експерти департаменту публічного врядування і територіального розвитку Організації економічного співробітництва і розвитку (Organisation for Economic Co-operation and Development, далі – OECD) вищу державну службу визначають як структуровану і визнану систему персоналу для вищих неполітичних посад в уряді; це кар'єрна державна служба, на яку претенденти призначаються на конкурсній основі для виконання функцій консультування з питань політики, а також операційного або корпоративного управління. Служба управляється централізовано через відповідні інститути і процедури з метою забезпечення стабільності і професіоналізму основної групи вищих державних службовців, але також допускається гнучкість, необхідна для внесення змін у структуру уряду через відповідні процедури» [359, с. 17–18].

З таким визначенням не погоджуються експерти Європейського інституту публічного адміністрування (European Institute of Public Administration), оскільки:

по-перше, в деяких країнах ЄС відсутня структурована система для найвищих посад державної служби;

по-друге, систему можуть визнати органи влади як формально, так і неформально, важливим є загальне розуміння організації такої групи;

по-третє, оскільки зазначається, що це – «вищі неполітичні посади», то слід наголошувати, що мова йде саме про управлінські функції;

по-четверте, якщо акцентувати на те, що вища державна служба управляється централізовано, то це нівелює інші моделі її організації [329, с. 3–4].

Через ці зауваження вищу державну службу визначено як «систему персоналу для високого і найвищого рівнів керівних посад національної державної служби, встановлених владою формально, неформально або шляхом загального розуміння організації цієї групи. Це система кар'єрного розвитку, яка передбачає призначення претендентів на конкурсній основі для виконання функцій консультування з питань політики, а також операційного або корпоративного управління» [329, с. 4].

На нашу думку, це визначення також не характеризує всі сучасні моделі вищої державної служби, оскільки, по-перше, хоча вона не охоплює політичних посад, проте не виключає можливості політичних призначень, по-друге, формується як за кар'єрним, так і посадовим підходами. Наприклад, у Великобританії співвідношення призначень до вищої державної служби за кар'єрною і посадовою системами – приблизно 80/20, у США – приблизно 90/10, а тому вони є високополітизованими.

Оцінюючи рівень компетентності політично призначених бюрократів, науковці розділяються на 2 групи. Одні вважають, що компетентність таких керівних кадрів є хронічною або навіть суттєвою проблемою, оскільки вони мають енергію і ентузіазм для запровадження змін, але можуть бути не достатньо обізнані про те, як це зробити правильно й ефективно у великих організаційних системах [330, с. 3]. Інші вважають цю проблему надуманою [359, с. 11].

Незважаючи на заходи, яких вживають для розмежування політичної і адміністративної діяльності, досягнути політичної незалежності вищих керівних кадрів державного управління практично неможливо, оскільки, по-перше, вони повинні оперативно реагувати на прийняті урядом зміни у державній політиці, а тому зазнають тиску з боку політиків, які зацікавлені у швидкій реалізації реформ, по-друге, політичні діячі, як правило, «виростають» з вищої державної служби (наприклад, з випускників ENA у Франції).

На відміну від кар'єрної, посадова система забезпечує більший вибір кандидатів на керівні посади, зокрема з приватного сектора. В «чистому вигляді» ці дві системи трапляються дедалі рідше, оскільки у кар'єрних системах призначати керівних кадрів можуть на основі їх заслуг і ефективності роботи, але на визначений термін, а також шляхом залучення фахівців з інших організацій і сфер. У посадових системах створюють можливості для кар'єрного просування з метою розвитку корпоративної культури. В Україні створено комбіновану систему, в якій незважаючи на відносну децентралізацію державного управління, переважають елементи відкритої централізованої посадово-кар'єрної моделі для вищого корпусу державної служби і децентралізованої посадово-кар'єрної – для інших категорій керівних посад.

Оскільки ми розмежуємо три рівні управлінської ієрархії в органах влади, для нашого дослідження важливо встановити функціональні критерії віднесення посад до складу вищої державної служби. Зокрема у США є такі критерії:

- управління роботою організаційного підрозділу;
- відповідальність за реалізацію одного або більше проектів чи програм;
- моніторинг процесу досягнення організаційних цілей, його періодичне оцінювання та коригування;
- керування роботою персоналу (крім особистих помічників) не менше, ніж 25% робочого часу;
- виконання функцій щодо визначення або формування політики чи інших важливих функцій [318, с. 5].

Проте такий підхід не є уніфікованим, оскільки, наприклад, на Кіпрі до вищої державної служби віднесено посади старших офіцерів міністерств, у Португалії – керівників відділів [329, с. 31, 52].

Проаналізувавши структури вищої державної (або виконавчої) служби зарубіжних країн, можна виділити 3 підходи, які передбачають внесення до її корпусу керівних кадрів трьох рівнів: вищого рівня (США, Бельгія, Великобританія, Канада, Нідерланди, Болгарія, Румунія); вищого і середнього рівнів (Італія, Польща, Мальта); вищого, середнього та частково нижчого управлінських рівнів (Кіпр, Португалія). Тому з метою прийняття рішення щодо структури вищої державної служби важливо розділяти 3 рівні керівників:

1) вищі керівні кадри, які відповідають за впровадження державної політики у певній сфері і визначають її пріоритети та інструменти, беручи до уваги наявні ресурси і конкретні умови, а тому повинні мати стратегічне бачення і системне мислення, бути політично компетентними і оперативно реагувати на зміни у зовнішньому середовищі, створювати умови для організаційного розвитку;

2) керівні кадри середнього рівня, які здійснюють поточне управління організацією, орієнтуючись на досягнення стратегічних і тактичних цілей, а тому повинні володіти компетентностями, які необхідні для планування і організації діяльності, запровадження змін, управління персоналом та ресурсами тощо;

3) керівні кадри нижчого управлінського рівня, які керують роботою підпорядкованого їм структурного підрозділу, а тому для виконання управлінських функцій мають володіти такими компетентностями, як управління командою, ефективні комунікації, орієнтація на результат тощо.

Такий поділ важливий як для визначення спеціальних умов функціонування вищої державної служби, так і для формування компетентнісних моделей керівних кадрів з метою їх конкурсного відбору, подальшого оцінювання і розвитку.

Вперше для публічних лідерів компетентнісна рамка (competency framework) була сформульована у США у 1979 року з метою створення системи, яка відповідає публічним інтересам. З того часу її періодично переглядали (сучасну модель проаналізовано у параграфі 3.2). Порівнявши американську і британську моделі, можна виявити основну відмінність між ними: важливість політичної компетентності для керівних кадрів найвищого рівня у США (через політизованість значної кількості керівних посад) та досягнення комерційних результатів – у Великобританії (що є наслідком активного запровадження концепції нового публічного менеджменту).

Децентралізований підхід до формування компетентнісної рамки передбачає визначення переліку компетентностей керівних кадрів на основі стратегії розвитку і завдань функціонування конкретного органу влади. До її моделі, крім загальних управлінських і лідерських, доцільно включати також технічні компетентності.

Очевидно, що при управлінні мобільним корпоративним корпусом вищої державної служби, як правило, застосовують централізований підхід, а в адміністративних системах, де такий корпус формально не визнаний та переважає кар'єрна система найму, – децентралізований.

На систему управління вищою державною службою значною мірою також впливає модель професійної підготовки фахівців з державного управління, яка у кожній країні сформувалась історично. Міжнародні експерти у сфері розвитку людських ресурсів М. Ван Варт та А. Гондегем виділяють шість моделей підготовки керівних кадрів для державного управління: елітарну правову, егалітарну правову, елітарну управлінську, егалітарну управлінську, елітарну спеціалізовану та егалітарну спеціалізовану [330, с. 16]. Крім цих моделей, прийнято виділяти три

підходи до підготовки кадрів для державної служби: американський, англосаксонський та французький.

Впродовж останніх десятиліть прослідковуємо тенденцію зміщення від елітарних до егалітарних моделей, оскільки вища освіта стала загальнодоступною і обдаровану молодь середнього і нижчого класу на конкурсній основі можуть зараховувати до вищої державної служби. Правові моделі характерні для країн, які обрали англосаксонський підхід (Великобританія, Німеччина, Данія, Італія, Швеція). Професійну підготовку кадрів за елітарною управлінською моделлю здійснюють в Оксфордському і Кембріджському університети Великобританії, а також ENA у Франції. Елітарну спеціалізовану модель використовують рідко, зокрема в Національному інституті територіальних студій у Франції (Institut national des etudes territoriales). Егалітарну загальну – у США та європейських країнах, які раніше здійснювали правову підготовку. Отже, в одній країні можуть одночасно функціонувати кілька моделей підготовки кадрів для державного управління. Водночас слід відзначити тенденцію запровадження повнорівневої освіти з державного управління, що мало б позначитись на розвитку кар'єрної системи найму державних службовців.

Проаналізувавши організаційні аспекти розвитку вищої державної служби на базі зарубіжного досвіду, вищий корпус державної служби відповідно до нового Закону України «Про державну службу» [195] та підзаконних нормативно-правових актів можна охарактеризувати наступним чином:

1. Створений з метою чіткого розмежування політики і адміністрування, реалізації реформ, формування корпоративної культури та запровадження у перспективі мобільності вищих реформаторських кадрів.

2. Є формально визнаним корпусом, що не містить патронатної служби та охоплює найвищі посади державної служби – категорію «А».

3. Для прозорості, об'єктивності та уніфікованості процедур конкурсного відбору, переведення на інші посади, дисциплінарного провадження та дострокового звільнення кадрів створено Комісію з питань вищого корпусу державної служби, що провадить діяльність на громадських засадах (через вузьке коло повноважень і статус її не можна розглядати як суб'єкт управління).

4. Корпус має спеціальні умови функціонування (особливі процедури відбору, призначення на визначений термін, відмінні підходи до оплати праці реформаторських кадрів та інші, які конкретизуються у підзаконних нормативно-правових актах).

5. Система найму є змішаною (посадово-кар'єрною), що передбачає строкове призначення, можливість просування по службі на основі професійної компетентності за результатами конкурсу, право на присвоєння чергового рангу державного службовця та ін.

6. Централізована компетентнісна модель відсутня, проте типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» затверджено в Постанові Кабінету Міністрів України [208].

7. Професійна підготовка керівних кадрів здійснюється за егалітарними моделями, а також моделлю повнорівневої освіти з державного управління, яку запроваджено у 2016 році.

3.2. Розвиток керівних кадрів федеральних агентств у США

В умовах децентралізації державного управління для України надзвичайно важливим є досвід США, де реформувати корпус вищої виконавчої служби розпочали майже 40 років тому. Нині суб'єктами його розвитку є не тільки федеральні агентства і навчальні заклади, а також професійні асоціації та інші неурядові організації.

Упродовж останніх років завдяки спільним зусиллям Офісу кадрового менеджменту², Ради з захисту систем заслуг³, федеральних агентств та неурядових організацій Сполученим Штатам вдалось вивести систему розвитку керівних кадрів на якісно новий рівень, запровадити концепції організаційного й індивідуального лідерства у державному управлінні. Про це свідчать їх аналітичні звіти [285, 287, 288, 295, 310, 362] та контент веб-сайтів і навчальних порталів, створених з метою інформаційного забезпечення розвитку федеральних працівників.

² Офіс кадрового менеджменту (U.S. Office of Personnel Management) – головне кадрове агентство федерального уряду, що є органом управління кадровою політикою та державною службою (<https://www.opm.gov/>).

³ Рада з захисту систем заслуг (U.S. Merit Systems Protection Board) – незалежне квазі-судове агентство, створене для захисту федеральної системи заслуг від політичного впливу та інших заборонених кадрових практик, а також забезпечення захисту федеральних службовців від зловживань з боку керівництва (<http://www.mspb.gov/>).

Корпус вищої виконавчої служби (Senior Executives Service) у США був створений Актом реформування державної служби у 1978 році. За задумом реформаторів, він мав стати корпусом мобільних керівників-лідерів, які, переходячи з одного федерального агентства в інше, «приносять» свій досвід і стратегічне мислення, постійно розвиваються та працюють в умовах уніфікованої системи оплати праці, заснованої на індивідуальних й організаційних результатах діяльності. Мобільність персоналу вищої виконавчої служби мала сприяти не тільки її перетворенню з агентство-центричного на корпоративний корпус, а також обміну досвідом і налагодженню співпраці між федеральними установами, координації їх діяльності.

Проте, на думку американських експертів, запровадження мобільності керівники в основному сприймали як метод позбавлення від небажаних кадрів, а не як інструмент управління чи кар'єрного розвитку. Результати дослідження 2009 року неурядової організації «Партнерство для публічної служби»⁴ свідчать, що тільки 1,8-2,3% від загальної чисельності керівних кадрів щороку змінювали агентства [364, с. 3]. Візію мобільного корпусу вищої виконавчої служби не вдалось реалізувати не тільки через відсутність у його членів мотивації до ротації, а також усвідомлення керівниками агентств загрози втрати «технічних експертів», адже функції сучасного керівника не обмежуються суто управлінськими і лідерськими.

Крім забезпечення мобільності корпусу вищої виконавчої служби, не менш пріоритетними визначено запровадження ефективних механізмів рекрутування керівних кадрів (зокрема з приватного сектору), а також пошук і розвиток молодих талантів у федеральних агентствах. Проте рекрутування до вищої виконавчої служби у США, як і в Україні, є пасивним (оскільки оголошення про вакантні посади розміщують на федеральному урядовому порталі USAJOBS.gov, що не сприяє залученню фахівців з приватного сектору), а конкурсний відбір – складним та тривалим.

Пошук та розвиток молодих талантів федеральними агентствами є важливим інструментом державного кадрового менеджменту, якщо він

⁴ Партнерство для публічної служби (Partnership for Public Service) – неурядова організація, створена з метою сприяння розвитку державної служби і систем, які її підтримують (<https://ourpublicservice.org/>).

забезпечує рівні можливості під час відбору і призначення на керівні посади. Тому у 2009 році американські дослідники прийшли до висновку, що концепція вищої виконавчої служби 1978 року не відповідає ні сучасним, ні майбутнім потребам лідерства та запропонували ряд заходів, спрямованих на вирішення проблем подальшого її розвитку через виклики 21 століття:

1. Розділення корпусу вищої виконавчої служби на 2 групи: національний корпус вищої виконавчої служби (National SES Corps), члени якого є мобільними менеджерами та підпадають під ротацію в агентствах, різних рівнях уряду та приватному секторі впродовж кар'єри (з ними мають укладати угоди про мобільність і ротацію); агентство-орієнтований корпус вищої виконавчої служби (Agency-based SES Corps), члени якого фокусуються на розвитку вмінь і навичок, необхідних для роботи у конкретному департаменті або агентстві;

2. Переоцінка Офісом кадрового менеджменту у співпраці з федеральними агентствами на підставі компетентнісного підходу існуючих посад вищої виконавчої служби для виявлення тих, які необхідно виділити в окремі групи – «науковці і професіонали» (Scientific and Professional) та «вищий рівень» (Senior Level);

3. Посилення координаційної ролі Офісу кадрового менеджменту щодо розвитку вищої виконавчої служби, сприяння його мобільності, а також підтримка агентств щодо запровадження нових адаптаційних програм, а також програм, які дозволяють виявляти і розвивати майбутніх лідерів, запроваджувати безперервне навчання керівних кадрів;

4. Розвиток співпраці Офісу кадрового менеджменту з федеральними агентствами з метою запровадження ефективних інструментів оцінювання керівних кадрів;

5. Прийняття Конгресом акта, який передбачає тимчасову ротацію між керівними кадрами публічного і приватного сектору з метою їх розвитку та ін. [364, с. ii - iii].

Досвід США щодо вирішення цих завдань є надзвичайно важливим для України у контексті нових підходів до формування вищого корпусу державної служби та розвитку керівних кадрів для державного управління. Проте для визначення можливостей і шляхів його адаптації

необхідно зважати на особливості структури корпусу вищої виконавчої служби, цілі, інституційне і ресурсне забезпечення його розвитку.

Вища виконавча служба на 90% є корпусом вищих кар'єрних посадовців федеральних агентств та до 10% – політично призначених посадовців (проте для деяких агентств це обмеження встановлено на рівні 25%). Після останньої реформи корпусу вищої виконавчої служби з його складу було виокремлено 2 групи, які за генеральною схемою посад, враховуючи складність роботи, високий рівень відповідальності та кваліфікації, є керівні, проте суто лідерські та управлінські функції для них не перевищують 25% [364, с. 5], а тому для відбору та професійного розвитку таких керівних кадрів повинні застосовувати інші, ніж для вищої виконавчої служби, критерії. Це посади:

1) вищого рівня (Senior Level Positions), до яких віднесено такі, що передбачають широке коло складних обов'язків, а також керівні посади Корпорації з гарантування пенсійних виплат, Федеральної виборчої комісії, Експортно-імпортного банку та ін.;

2) науковців або фахівців (Scientific or Professional Positions), які передбачають складні фізичні, інженерні, біологічні, медичні та інші дослідження.

Відповідальним за розвиток вищої виконавчої служби є Офіс кадрового менеджменту, до структури якого входять Федеральний виконавчий інститут (Federal Executive Institute) та центри розвитку управління (Management Development Centers), які створено для навчання і розвитку керівних кадрів, а також сприяння федеральним агентствам у реалізації їх місій. Для виконання цих завдань інститут та центри надають консультаційні послуги, оцінюють лідерські якості, реалізують такі програми індивідуального й організаційного розвитку:

1. Програму розвитку кандидатів у вищу виконавчу службу «Candidate Development Program» тривалістю 18-24 місяців, яка містить не менше, ніж 80 годин тренінгів і 4 місяці роботи в іншому департаменті або агентстві, а також менторство, що забезпечує особистісний розвиток та сприяє налагодженню взаємозв'язків між агентствами з метою розвитку корпоративного корпусу вищої виконавчої служби. Одержання сертифікату про успішне завершення програми відкриває її

випускникам можливість, але не гарантує заміщення відкритої керівної посади без подальшої конкуренції.

2. Сертифіковану програму з розвитку лідерства «Leadership Education and Development», яка передбачає поетапний розвиток основних лідерських якостей, передбачених в моделі базових компетентностей керівника, та поділена на 5 стадій, кожній з яких відповідає рівень лідерства: керівник команди/проекту, супервайзер, управлінець, рівень вищої виконавчої служби, професійний лідер. Такий підхід спрощує планування індивідуального розвитку керівних кадрів федеральних агентств.

3. Програму розвитку лідерства для демократичного суспільства «Leadership for a Democratic Society» тривалістю 4 тижні, яка формує розуміння політики на національному і глобальному рівнях, конституційних засад функціонування уряду, а також спрямована на розвиток лідерських якостей як індивідуально, так і у великих і малих групах з представників різних агентств (зокрема оборонних). Після завершення програми її учасникам пропонують 5 годин виконавчих коучингів з метою вирішення професійних проблем, пов'язаних із функціональними обов'язками;

4. Програму забезпечення досконалості уряду «SES Leading Executives Delivering Government Excellence», яку з метою запровадження концепції безперервного навчання керівних кадрів реалізують впродовж їх кар'єри. Програма спрямована на розвиток лідерського потенціалу, здатність впроваджувати проактивні зміни й інновації, а також налагоджувати співпрацю між агентствами, що, зрештою, сприяє підвищенню ефективності уряду. Програма поділяється на 2 етапи: сприяння адаптації впродовж перших 2-х років роботи у вищій виконавчій службі (цей етап доповнює адаптаційні програми, які реалізують федеральні агентства), а також підтримка безперервного розвитку у формі інтерактивних одно- та дводенних програм. На відміну від інших програм, які формують на підставі моделі базових компетентностей керівника, зміст кожного навчального заходу «SES Leading EDGE» залежить від актуальних проблем державного управління.

5. Програми на замовлення (custom programs), які покликані задовольнити специфічні навчальні потреби і можуть передбачати як тренінги чи коучинги, так і допомогу агентствам у реалізації нових

стратегій їх розвитку, виявленні шляхів підвищення ефективності їх роботи, розробленні рішень в умовах змін та нових викликів, створенні умов для організаційного розвитку тощо.

б. Інші програми, які реалізують Федеральний виконавчий інститут і центри розвитку управління самостійно та у співпраці з університетами і неурядовими організаціями.

Вартість навчальних курсів, які пропонують керівним кадрам в Офісі кадрового менеджменту, у 2017 році становила від 1700 доларів за дводенну програму до 19 875 доларів за програму «Лідерство для демократичного суспільства» (<https://leadership.opm.gov/courses.aspx>).

Оскільки система розвитку державних службовців у США є децентралізована, навчальні програми для керівних кадрів реалізують не тільки навчальні заклади (Національна академія публічного адміністрування, Школа післядипломного навчання США, Школа врядування імені Джона Кеннеді Гарвардського університету) і неурядові організації (Асоціація керівних кадрів, Американське товариство державного управління, Партнерство для публічної служби), а також федеральні агентства. Делегуючи федеральним агентствам функції з розроблення та реалізації навчальних програм для керівних кадрів, Офіс кадрового менеджменту встановлює критерії та забезпечує їх підтримку.

Децентралізований підхід має як переваги, так і недоліки. Більшою мірою вони пов'язані з тим, що агентства, забезпечують кращі умови для організаційного розвитку, але, як правило, наголошують не на лідерських, а на технічних вміннях, оскільки їх простіше оцінити і розвинути. Після участі у внутрішніх програмах керівні кадри знають, як управляти конкретними проектами. Однак, їх мобільність обмежується ротацією всередині агентства, а вища виконавча служба не розвивається як корпус, що не відповідає стратегічним завданням її реформування.

Для того, щоб запровадити єдині підходи до змісту навчальних програм, Офіс кадрового менеджменту регламентував модель базових компетентностей керівника, яка містить 22 якості, згруповані у п'ять ключових компетентностей (<https://www.opm.gov/>):

1) управління змінами (креативність та інноваційність, обізнаність про зовнішнє середовище, гнучкість, стресостійкість, стратегічне мислення та бачення);

2) управління людьми (управління конфліктами, ефективне використання різноманітності, формування команд, розвиток інших);

3) орієнтація на результат (відповідальність, забезпечення якості послуг, рішучість, підприємливість, вміння вирішувати проблеми, технічна обізнаність);

4) ділова хватка (управління фінансами, управління людським капіталом, управління технологіями);

5) формування коаліцій (розвиток партнерства, політична кмітливість, впливовість /ведення переговорів).

Сертифікована програма з розвитку лідерства «Leadership Education and Development», розроблена Офісом кадрового менеджменту на базі цієї моделі, передбачає поетапний розвиток основних лідерських і управлінських якостей та містить гендерну частину:

1) керівник команди/проекту – розвиток команди (розв’язання конфліктів, основи проектного менеджменту, лідерські навички для керівників, які ще не є супервайзерами);

2) супервайзер – розвиток супервайзера (міжособистісні комунікації, розв’язання конфліктів, коучинг і менторство для досягнення досконалості, залучення і заохочення працівників, гнучкість);

3) управлінець – управління організацією (адаптація до організаційних змін, міжособистісні комунікації, коучинг і менторство для досягнення досконалості, залучення і заохочення працівників, гнучкість, розвиток сильних лідерських якостей);

4) рівень вищої виконавчої служби – управління змінами (конфлікти і переговори для федеральних керівних кадрів, міжорганізаційна співпраця, взаємодія з конгресом, створення та підтримка організаційної досконалості, запобігання кризам, стратегічне планування, управління змінами);

5) професійний лідер – лідерство, орієнтоване на співпрацю (федеральна бюджетна політика і процеси, адаптація до організаційних змін, гнучкість, конфлікти і переговори для федеральних керівних кадрів, управління кризами, фасилітативне лідерство, жіноче лідерство).

Крім моделі базових компетентностей керівника, Офіс кадрового менеджменту регламентував перелік якостей, які необхідно оцінювати у відборі претендентів на керівні посади федеральних агентств: міжособистісну взаємодію, публічні та письмові комунікації, цілісність/чесність, безперервне навчання та мотивацію роботи на державній службі.

Опитування кар'єрних посадовців виконавчої влади виявило, що близько 80% респондентів переконані: щоб відповідати займаній посаді, необхідно володіти ще технічними компетентностями [362, с. 12]. Отже, управлінські та лідерські компетентності становлять тільки критичний рівень знань, вмінь та навичок, необхідних для керівних кадрів.

Основною передумовою ефективності професійного та особистісного розвитку є його планування. Проте тільки половина вищих кар'єрних посадовців виконавчої влади у США має індивідуальні плани розвитку та 30% вважають, що не можуть задовольнити свої навчальні потреби через зайнятість на роботі (70%), брак коштів або недостатність фінансування (67%), відсутність підтримки керівника (47%), відсутність пропозиції необхідних тренінгів (42%) та інші причини (17%) [362, с. i, 49]. Це актуалізувало завдання створення інформаційних ресурсів, необхідних для формування планів професійного розвитку керівних кадрів та створення зручних умов для навчання.

З цієї метою Офіс кадрового менеджменту публікує щорічний звіт про результати роботи «Annual Performance Report» – аналітичне видання, яке містить детальну інформацію про пріоритетні цілі розвитку агентств у контексті реалізації стратегічних документів, заходи, які вжито для їх досягнення у звітному році, прогрес та «слабкі місця», яким слід приділити увагу, а також показники, які використовують для оцінювання ступеня досягнення цілей, їх тенденції тощо.

Оскільки ефективно управляти можна тільки тими процесами, які вимірюють, важливим складником інформаційного забезпечення розвитку керівних кадрів є результати емпіричних досліджень, на підставі яких формують щорічні аналітичні звіти і рейтинги федеральних агентств, розробляють методичні рекомендації.

Наприклад, щорічне дослідження «Federal Employee Viewpoint Survey» (далі – FEVS) Офісу кадрового менеджменту (з 2004 року) дає

можливість федеральним працівникам вплинути на розвиток агентств, в яких вони працюють, висловивши думку про організаційну культуру, умови роботи та розвитку, рівень власної мотивації, лідерство та ін. Завдяки публікації узагальнених даних дослідження у розрізі федеральних агентств забезпечено зворотний зв'язок із службовцями, що сприяє залученню їх до процесу реалізації місії агентств за алгоритмом: ефективне лідерство – задоволеність працівників – організаційна ефективність.

Від 2010 року на підставі результатів дослідження FEVS визначають індекс залучення працівників, який є критерієм усвідомлення мети агентства (що проявляється у їх відданості, наполегливості і зусиллях) або прихильності до організації та її місії загалом [295 с. 3]. На рівень цього показника впливають 3 фактори:

- 1) сприйняття інтегративності лідерства в організації та лідерської поведінки (зокрема комунікації і мотивація працівників);
- 2) міжособистісні взаємозв'язки між супервайзером і підлеглим, рівень довіри, поваги і підтримки;
- 3) усвідомлення працівником мотивації і компетентності на посаді, яку він обіймає.

Для американських дослідників очевидно, що динаміка індексу залучення працівників вказує на виклики і можливості для навчання і змін [330, с. 56]. Скажімо, результати опитування у 2016 році понад 400 тис. федеральних працівників свідчать про збільшення цього показника у 52 агентствах (7 з яких, порівняно з 2015 роком, мають зростання на 10 і більше пунктів), а отже, про досягнення їх керівниками прогресу у розвитку організаційної культури та реалізації місії [310, с. 1]. Узагальнені результати оцінювання федеральними працівниками їх супервайзерів та лідерства, які у річному звіті FEVS подають також у розрізі агентств, представлено у табл. 8. На нашу думку, показники таблиці свідчать про існування проблем комунікації між вищим управлінським рівнем федеральних агентств та їх лінійним персоналом, який значно вище оцінює безпосередніх супервайзерів, ніж керівництво федеральних агентств (діапазон середніх оцінок у 2016 році за різними аспектами становив 62–81% та 41–60% відповідно). При цьому за всіма аналізованими аспектами динаміка є позитивною, але стрімкого зростання не відбулось.

Таблиця 8

**Результати оцінювання федеральними працівниками
їх супервайзерів та лідерства
у федеральних агентствах США у 2016 році**

Твердження для оцінювання	Середнє значення оцінок, %		
	2014	2015	2016
Оцінювання супервайзера			
Супервайзер підтримує мої потреби у забезпеченні балансу між роботою та іншими сферами життя	77	78	78
Супервайзер дає мені можливість демонструвати мої лідерські якості	64	65	66
Обговорення результатів моєї роботи з супервайзером є корисним	62	63	63
Ставлення супервайзера до працівників, які є представниками різних сегментів суспільства, є однаково прихильним	66	67	68
Супервайзер дає мені конструктивні пропозиції щодо підвищення результатів моєї роботи	61	62	62
Супервайзер мого структурного підрозділу підтримує розвиток персоналу	63	64	66
Супервайзер дає можливість висловлювати мою думку	75	76	76
Супервайзер ставиться до мене з повагою	80	81	81
Впродовж останніх 6 місяців супервайзер обговорював зі мною результати моєї роботи	77	77	78
Я довіряю своєму супервайзеру і впевнений у ньому	65	67	67
На мою думку, мій супервайзер добре виконує свою роботу	69	70	70
Оцінювання лідерства у федеральних агентствах			
Керівництво моєї організації забезпечує високий рівень мотивації і прихильності працівників	38	39	41
Керівництво підтримують високі стандарти чесності і порядності	50	50	52
Взаємодія керівництва з іншими працівниками не залежить від їх соціального походження	63	63	64

Керівництво доводить до працівників інформацію про цілі і пріоритети організації	58	59	60
Керівництво оцінює результати діяльності організації на основі визначених цілей і завдань	58	59	60
Керівництво сприяє комунікаціям між різними структурними підрозділами	50	51	52
Керівництво підтримує співпрацю між структурними підрозділами для досягнення визначених цілей	53	54	56
На мою думку, керівник мого супервайзера добре виконує свою роботу	56	57	58
Я маю високий рівень поваги до керівництва моєї організації	50	51	53
Керівництво демонструє підтримку програм забезпечення балансу між роботою та іншими сферами життя	52	53	55

Джерело: [310, с. 40].

Результати дослідження FEVS також використовує неурядова організація «Партнерство для публічної служби» для формування рейтингу федеральних агентств «Кращі місця роботи у федеральному уряді» – інструмент, який є корисним як у прийнятті рішень про працевлаштування у федеральне агентство, беручи до уваги його місце в рейтингу за різними критеріями, так і для виявлення проблем розвитку організації на ранніх стадіях. Результати цих досліджень є важливими для планування індивідуального і організаційного розвитку, оскільки оцінювання федеральними працівниками своїх супервайзерів та лідерства в організації агентства використовують для визначення індивідуальних та організаційних навчальних потреб.

Не менш важливими є дослідження, які проводить Офіс кадрового менеджменту та Рада з захисту систем заслуг з метою удосконалення методик оцінювання та розвитку керівних кадрів. Зокрема у грудні 2015 року Рада з захисту систем заслуг оприлюднила звіт Президенту і Конгресу Сполучених Штатів «Навчання і розвиток вищої виконавчої служби: необхідні інвестиції» [362], в якому проаналізовано чинну у федеральних агентствах практику розвитку керівних кадрів та запропоновано шляхи вирішення завдань щодо її удосконалення на основі рівня ефективності (табл. 9), переваг і недоліків різних методів навчання, а також витрат, пов'язаних із ними.

Таблиця 9

**Показники ефективності методів навчання,
які використовують для розвитку керівних кадрів
федеральних агентств**

Методи навчання, які використовуються для розвитку керівних кадрів	Участь керівних кадрів у навчальних заходах, %	Ефективність методів навчання, %
Он-лайн курси	71	37
Виконання функцій ментора	68	73
Розвиток під керівництвом ментора	30	75
Короткотермінові тренінги	65	63
Виконавчі коучинги	37	64
Програми розвитку лідерства («Leadership for a Democratic Society», «Leadership Education and Development» та ін.)	34	78
Діяльнісне навчання	21	63
Розвивальні завдання	18	83

Джерело: [362, с. 25]

Цікавим є факт, що найменш ефективними для керівних кадрів федеральних агентств, незважаючи на розвиток інформаційних технологій, визнано он-лайн курси (37%), за якими навчалося найбільше з опитаних осіб – 71%. Водночас розвивальні завдання, які передбачають участь керівника разом з керівними кадрами інших структурних підрозділів або організацій у робочих групах з підготовки пропозицій до законодавства, впровадження змін тощо є найбільш ефективним (83%) та порівняно дешевим методом розвитку. Навчання на робочому місці через менторство є ефективним як для підопічного (75%), так і для ментора (73%), тому програми менторства мають стати важливою частиною планів розвитку федеральних працівників. Цікавим є досвід Департаменту повітряних сил Сполучених Штатів, який

запровадив он-лайн програму «MyVector», що за заданими користувачем критеріями (освіта, досвід роботи та ін.) формує список потенційних менторів. Програма ґрунтується на принципі добровільного наставництва (менторства) та передбачає можливість участі у дискусійних форумах в он-лайн режимі.

Для загального доступу до результатів емпіричних досліджень, методичних рекомендацій, кращих практик з оцінювання і розвитку федеральних працівників, а також зворотного зв'язку щодо їх використання створено такі веб-сайти:

- вікіпедія з навчання та розвитку (<http://www.opm.gov/WIKI/training/MainPage.ashx>) – он-лайн енциклопедія, форум для обміну ідеями, поширення досвіду щодо інструментів розвитку та найкращих практик навчання. Інформація порталу є доступною для всіх користувачів, проте тільки федеральні службовці мають право реєстрації та внесення даних;

- Manager's Corner (https://hru.gov/Studio_Managers/Studio_Managers_Corner.aspx) пропонує інструменти і ресурси для розвитку (зокрема обов'язкові для федеральних службовців тренінги), найкращі практики і портфоліо навчальних програм, а також безкоштовні он-лайн курси;

- Unlocking Federal Talent (<https://unlocktalent.gov/>) є інформаційною базою даних (з інформацією FEVS) для обґрунтованого прийняття управлінських рішень щодо підвищення ефективності роботи федеральних агентств, рівня залучення і задоволеності роботою їх працівників⁵.

Для розвитку корпусу вищої виконавчої служби у грудні 2015 року Президент США підписав розпорядження «Зміцнення вищої виконавчої служби» [353], яке зобов'язало федеральні агентства вжити таких заходів:

- агентствам з кількістю посад вищої виконавчої служби 20 і більше розробити та погодити з Офісом кадрового менеджменту дворічні плани ротації 15% вищих керівних кадрів терміном не менше, ніж 120

⁵Глобальний індекс задоволеності є індикатором рівня задоволеності роботою, організацією та оплатою праці, а також свідчить про те, чи буде працівник рекомендувати своє агентство як хороше місце роботи (<https://unlocktalent.gov/global-satisfaction>)

днів, з метою розвитку талантів, досягнення місій та налагодження співпраці як з федеральними організаціями, так і з неурядовими партнерами;

- керівникам агентств сприяти оновленню планів розвитку всіх керівних кадрів, які мають містити щорічні навчальні заходи та оцінювання (наприклад, за методом 360 градусів), а також для новопризначених некар'єрних та еквівалентних посад вищої виконавчої служби запровадити таке оцінювання впродовж перших 2-х років роботи і надалі – кожні 3 роки;

- запровадити для всіх керівних посад формальну адаптаційну програму.

Отже, важливою умовою подальшого розвитку корпусу вищої виконавчої служби США є інтегрування системи навчання і розвитку в організаційні структури федеральних агентств.

Розглянуті інструменти розвитку керівних кадрів федеральних агентств у США є надзвичайно корисними для професіоналізації органів влади та підвищення ефективності державного кадрового менеджменту в Україні. Їх імплементація на сучасному етапі передбачає реалізацію таких заходів:

1. Розроблення Стратегії розвитку вищого корпусу державної служби на основі Закону України «Про державну службу» і Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки;

2. Формування компетентнісних моделей для керівних кадрів у розрізі рівнів управлінської ієрархії;

3. Організація емпіричних досліджень за участю науковців НАДУ при Президентові України, представників Нацдержслужби та модернізованих служб управління персоналом органів влади з питань планування і організації підвищення кваліфікації державних службовців (у тому числі керівних кадрів органів влади);

4. Створення веб-сайту, який міститиме інструменти і ресурси для розвитку керівних кадрів, найкращі практики і портфоліо навчальних програм, а також безкоштовні он-лайн курси (на зразок Manager's Corner);

5. Визначення наставництва, коучингу та діяльнісного навчання (на зразок розвивальних завдань у США) обов'язковими видами підвищення кваліфікації керівних кадрів;

6. Використання досвіду реалізації програм з розвитку лідерства «Leadership Education and Development», забезпечення досконалості уряду «SES Leading Executives Delivering Government Excellence» у підвищенні кваліфікації керівних кадрів усіх управлінських рівнів та програми розвитку лідерства для демократичного суспільства «Leadership for a Democratic Society» – для вищого корпусу державної служби і керівників місцевих державних адміністрацій.

3.3. Розвиток вищої державної служби у Великобританії

Вища державна служба (Senior Civil Service) Великобританії – це формально визнаний корпус зі спеціальними умовами функціонування, до складу якого входять посади державних секретарів, генеральних директорів, директорів департаментів і агентств, а також їх заступників (1–1,2% у структурі державної служби [298]). Від часу створення у 1996 році вона постійно розвивалась з метою модернізації системи адміністративних послуг, реалізації концепції управління ефективністю, запровадження структурних змін у департаментах та інших реформ державної служби. Нині її розвивають на підставі принципів економічності, ефективності, дієвості та етичності (mantra of 4 «E» – economy, efficiency, effectiveness, ethics).

Проблеми та особливості розвитку вищої державної служби вивчали М. Ван Варт [365], Х. Куперус [329], Дж. Лодж, Б. Роджерс [335], С. Хортон [320] та інші зарубіжні експерти. Учені дослідили організаційні аспекти формування її моделі, особливості професійної підготовки та подальшого розвитку вищих керівних кадрів, механізми оцінювання їх компетентності та результатів роботи відповідно до принципів нового публічного менеджменту та ін. Однак упродовж останніх чотирьох років на офіційному сайті Уряду Великобританії оприлюднено нові стратегію та плани розвитку персоналу державної служби [299, 346, 357], які передбачають заходи, спрямовані на удосконалення інструментів професіоналізації вищої державної служби.

Важливим аналітичним документом, який зумовив формування сучасної моделі вищої державної служби, став звіт секретарю Кабінету Великобританії «Стратегія розвитку персоналу вищої державної служби і системи його винагород» [350], підготовлений у 2008 році групою

експертів з оцінкою тогочасних проблем, викликів та стратегічних завдань. Про високий потенціал для подальшого розвитку вищої державної служби у звіті свідчили такі показники:

- низький рівень плинності кадрів – 10%, що значно менше, ніж в інших сферах;

- висока мотивація її персоналу, оскільки 98% опитаних прагнуть бачити свої департаменти успішними;

- бажання громадян працювати у системі державної служби, оскільки близько 30% призначень до вищої державної служби були з приватного сектора та інших сфер [350, с. 9].

Останній показник є свідченням не тільки престижу вищої державної служби, а також наявності проблем підготовки всередині адміністративної системи керівників-лідерів, які мають вміння і навички, необхідні для ефективної реалізації концепції нового публічного менеджменту. Через це 43% генеральних директорів рекрутовано з приватного та інших секторів [350, с. 11]. «Зовнішні» фахівці посідають, як правило, посади фінансових, комерційних директорів та директорів з розвитку персоналу. З одного боку, це є об'єктивною необхідністю, оскільки такі кадри приносять новий досвід і бачення розвитку лідерства на державній службі, енергію, ентузіазм, що сприяє її модернізації, з іншого – демотивує керівні кадри нижчих організаційних рівнів. Тому у 2008 році визнано такі основні проблеми розвитку вищої державної служби:

- 1) її низьку спроможність до лідерства, рівень задоволеності якою є важливим фактором залучення і мотивації працівників;

- 2) відсутність стратегічних підходів до професійного розвитку державних службовців, що завадило підготувати майбутніх лідерів шляхом розвитку талантів на державній службі.

Для вирішення цих проблем експерти запропонували такі заходи:

- розробити стратегію розвитку персоналу вищої державної служби як частину стратегії розвитку працівників державної служби;

- дослідити причини, через які вищі керівні кадри покидають державну службу, та розробити механізми щодо їх утримання і мотивації;

- з метою мотивації кадрів державної служби до кар'єрного розвитку ідентифікувати посади, які передбачають зовнішнє залучення фахівців

(збільшити їх на користь керівних посад, які не входять до корпусу вищої державної служби);

- запровадити індивідуальну відповідальність за розвиток корпоративного лідерства на державній службі;

- запровадити нову п'ятирівневу модель оплати праці, яка передбачає не тільки винагороду за результати роботи керівних кадрів, а також за їх «унікальні» навички і досвід;

- внести до контрактів з керівними кадрами положення, які передбачають передачу вмінь працівникам, що треба враховувати у визначенні результатів їх роботи і розміру винагороди;

- дослідити можливості розвитку «внутрішніх» талантів державної служби у короткостроковій і довгостроковій перспективах та запровадити відповідні механізми [350, с. 4–6].

Ці пропозиції враховано під час розроблення Плану реформування державної служби [358], який у сфері професійного розвитку кадрів для вищої державної служби передбачив такі основні заходи:

- 1) запровадження нової компетентнісної рамки, яка має замінити схему «Професійні навички для уряду» (Professional Skills for Government);

- 2) удосконалення інструментів корпоративного розвитку талантів;

- 3) організацію професійного навчання керівних кадрів з високим потенціалом разом із персоналом приватного сектору за програмами, які пропонують на відкритому ринку.

Компетентнісну рамку для вищої державної служби розроблено на підставі нової базової моделі лідерства на державній службі (Civil Service Leadership Statement), відповідно до якої лідери повинні демонструвати:

- натхненність у роботі і досягненні її цілей;

- впевненість під час залучення працівників і організації командної роботи;

- наділення персоналу повноваженнями досягати встановлені цілі для того, щоб вони були ефективними.

Значний ефект від запровадження концепції залучення в організаціях публічного сектору підтверджують результати емпіричних досліджень, опублікованих британськими дослідниками у 2011 році (табл. 10).

Таблиця 10

Результати множинного регресійного аналізу впливу аспектів лідерства на ставлення персоналу до роботи та «клімат» на робочому місці⁶

Фактори	Залучення персоналу	Стратегічне бачення	Спроможність до лідерства
Ставлення персоналу до роботи			
Задоволення від роботи	0,56	-	0,17
Мотивація	0,41	0,18	0,18
Прагнення перевищити заплановані результативні показники	0,46	-	0,21
Відповідальність	0,65	-	-
Прихильність до організації	0,65	-	-
«Клімат» на робочому місці			
Відчуття досягнень	0,48	0,28	-
Висока самооцінка	0,46	0,23	-
Впевненість у собі	0,61	-	0,12
Стресостійкість на роботі	0,22	0,24	-
Низький рівень емоційного виснаження	0,34	0,14	-
Відчуття командного духу	0,70	-	-
Віра в ефективність команди	0,26	0,18	0,33

Джерело: [331, с. 228-239]

⁶ Проаналізовано на основі β -коефіцієнта, який показує, на яку частину середньоквадратичного відхилення змінюється результативна ознака за зміни факторної на значення її середньоквадратичного відхилення.

Показники таблиці свідчать, що залучення персоналу (на відміну від спроможності команди до лідерства та стратегічного управління діяльністю організації) позитивно впливає на всі проаналізовані фактори, які підвищують його продуктивність та результати діяльності організації. Тому залучення працівників є важливим складником компетентнісної рамки державної служби, яка ґрунтується на поведінковому підході та містить 10 компетентностей, згрупованих у три кластери [296, с. 1–5]:

- 1) визначення напрямку («широке бачення», запровадження змін, прийняття ефективних рішень);
- 2) залучення людей (лідерство і комунікації, співпраця і партнерство, створення можливостей для розвитку);
- 3) досягнення результатів (досягнення комерційних результатів, забезпечення оптимального співвідношення ціни і якості, управління якістю послуг, своєчасність надання послуг та відповідальність за досягнення цілей).

Для кожної компетентності визначено основні характеристики ефективної та неефективної поведінки на кожному організаційному рівні (Додаток Б). Якщо концепція управління ефективністю передбачає встановлення цілей для кожного керівника, то компетентнісна рамка визначає, як їх досягати. Вона є засобом запровадження організаційних і культурних змін та стратегічного розвитку вищої державної служби.

Конструктивна критика такого підходу в основному полягає у несприйнятті науковцями надмірного наголошення на поведінковому аспекті та відсутності політичної компетентності для вищих керівних кадрів. Зокрема, на думку С. Хортон, через необхідність нових вмінь і навичок, а також безперервного професійного розвитку у контексті розвитку економіки знань, у майбутньому управління компетентністю у Великобританії повернеться від поведінкової моделі до моделі, що ґрунтується на знаннях і навичках [320, с. 17].

Наразі у Плані розвитку персоналу державної служби на 2016–2020 роки передбачено запровадження разом із компетентнісною рамкою функціональної моделі, яка визначає 10 основних функцій в уряді: комерцію; комунікацію; корпоративні фінанси; дані, дигіталізацію і технології; фінанси; людські ресурси; внутрішній аудит; право;

реалізацію проектів; власність [299, с. 13]. За кожною із цих функцій централізовано буде розроблений функціональний план кар'єрного розвитку кадрів, що ґрунтується на вміннях, навичках і досвіді, необхідних для їх просування по службі. Такий підхід має сприяти мобільності фахівців між департаментами і агентствами, розвитку корпоративної культури, обміну досвідом, а тому його використано у формуванні програми «Швидкий потік» («Fast Stream»), яка є ефективним інструментом розвитку талантів на державній службі та їх підготовки до роботи у корпусі вищої державної служби. Адже власні «вирощені» кадри є більш надійними і ризик їх втрати є меншим – вони лояльні по відношенню до організації, оскільки є її частиною [88, с. 134].

Програму «Fast Stream» використовують для рекрутування талановитих лідерів (у тому числі випускників університетів) та їх розвитку як «генералістів» або за обраною функціональною сферою для подальшого призначення на керівні посади державної служби. З метою забезпечення доступності програми для усіх охочих конкурсний відбір її учасників включає 3 етапи он-лайн оцінювання та фінальний відбірковий конкурс:

1) заповнення 2-х он-лайн опитувальників, які дозволяють визначити поведінковий стиль і ситуаційні судження апліканта;

2) вирішення завдань в он-лайн режимі, які передбачають прийняття рішень на базі запропонованих опцій;

3) відеоінтерв'ю, метою якого є визначення мотивації і сильних сторін апліката;

4) фінальний відбір у спеціально створеному центрі у разі успішного он-лайн оцінювання.

Упродовж перших двох років програма передбачає 4 стажування по 6 місяців у різних департаментах і включає менторство, підтримку розвитку від сертифікованих фахівців, тренінги і електронне навчання, регулярне оцінювання і зворотній зв'язок з метою інформування особи про її розвиток. Після завершення цього терміну, залежно від успішності навчання та результатів роботи, впродовж наступних двох років учасник програми просувається по службі, що також супроводжується безперервним професійним розвитком та збільшує його шанси працевлаштування у вищу державну службу.

Паралельно із програмою Fast Stream з метою розвитку талантів запущено схему стажування відповідно до стратегії забезпечення високої якості понад 30 тис. стажувань на державній службі до 2020 року [357]. Моніторинг та контроль реалізації цієї стратегії проводить Департамент у справах бізнесу, інновацій і навичок, звіти якого свідчать, що у більше ніж 90% випадків стажування триває більше року (з них у 53% – більше 3-х років), у понад 60% випадків воно охоплює тренінги та супроводжується оцінюванням стажерів як сторонніми організаціями, що реалізують такі тренінги (97%), так і штатними працівниками організації, в якій проводять стажування (64%) [290, с. 26, 40–41]. Через такі особливості стажування для його означення замість звичного терміна «internship» живається «apprenticeship», який з англійської перекладаємо як «учнівство», що цілком відповідає обраній схемі стажування.

Важливо, що модернізація системи підготовки та професійного навчання кадрів вищої державної служби не обмежилась новими інструментами, а передбачала реорганізацію у 2012 році основного суб'єкта надання освітніх послуг – Національної школи врядування. Її фінансовий звіт за 2010–2011 навчальний рік свідчить, що за наявності штату 220 осіб чистий операційний дохід від реалізації тренінгів, семінарів та послуг з консультування для 57,319 тис. студенто-днів становив 23,76 млн. фунтів [289, с. 7, 46]. Отже чистий дохід (без врахування ПДВ), що припадає на 1 студенто-день, становить 414,5 фунтів. Тому, навіть за відсутності інформації про вартість участі вищих керівних кадрів у різних навчальних програмах з лідерства, можна констатувати, що витрати на їх професійний розвиток в Національній школі врядування для Уряду були надзвичайно високими. З метою їх скорочення цей навчальний департамент реорганізовано у нову структуру у складі Міністерства внутрішніх справ – Civil Service Learning (Навчання державних службовців) з такими основними завданнями: осучаснення навчальних планів відповідно до визначених Урядом пріоритетів; підвищення якості програм і усунення їх дублювання; скорочення витрат на навчання шляхом закупівлі освітніх послуг і матеріалів на ринку, широкого запровадження навчання на робочому місці та електронного навчання.

Реалізації цих завдань значною мірою сприяло укладання угоди з однією з найбільш успішних на ринку ІТ-технологій приватною фірмою «Капіта» про створення єдиного навчального порталу для державних службовців. Усі он-лайн ресурси, які він містить, є безкоштовними для користувачів, авторизація яких є платною для департаментів. Відповідно до угоди, «Капіта» також одержала право реалізовувати до 50% навчальних курсів, решта – пропонують на ринку освітніх послуг. Такий підхід передбачав скорочення витрат уряду на 90 млн. фунтів, оскільки департаменти і агентства впродовж 2011–2012 років скоротили штати з навчання кадрів на 2000 осіб, а штат Civil Service Learning – до 60 осіб [365, с. 49]. Водночас середня вартість 1 дня тренінгів знизилась до 150 фунтів [325].

Щодо нових навчальних програм, то їх тривалість скорочено, проте зміст, як і раніше, орієнтується на конкретні управлінські рівні. Наприклад, для керівних кадрів всіх рівнів пропонують дистанційні курси, майстер-класи, а також коучинги, менторство і оцінювання за методом 360 градусів. Крім цього, для керівних кадрів, які не входять до корпусу вищої державної служби, – тренінги, семінари і дистанційні курси, спрямовані на розвиток особистої ефективності та трансформації, необхідної для подальшого кар'єрного розвитку, управління з орієнтацією на результат, управління людьми тощо. Для кадрів вищої державної служби розроблено коротку адаптаційну програму «Базовий табір вищої державної служби» (SCS Base Camp), програми з лідерства «Створення персонального впливу» (Creating a Personal Impact) і «Керівництво надихати» (Leading to Inspire), спрямовані на розвиток вмінь працювати з людьми, мотивувати їх до запровадження змін і співробітництва, а також «Керівництво трансформувати» (Leading to Transform), спрямована на управління змінами.

Водночас важливу роль відведено розвитку громадянських компетентностей керівних кадрів, а тому для них реалізують дистанційні програми з основ рівності і різноманітності, обізнаності про інвалідність, а також відкриту програму щодо запровадження гендерних підходів у державному управлінні «Жінки в уряді» (Women in Government). Якраз на необхідності вирішення цих проблем у 2015 році наголошено у нових стратегічних документах. Так, в оновленому

Плані розвитку талантів актуалізовано такі питання: чому деякі групи все ще не представлені у вищій державній службі; чому більшість жінок на державній службі не трансформується в еквівалентну пропорцію у вищій державній службі; чому тільки незначна чисельність «фаст стрімерів», які належать до етнічних меншин, потрапляє до вищої державної служби і на керівні посади, що межують з нею? [345, п. 11]. З метою вирішення цих проблем одним із трьох основних пріоритетів розвитку державної служби у Плані розвитку її персоналу на 2016–2020 роки визначено різноманітність та інклюзивність державної служби [299, с. 5], у тому числі вищої державної служби. Реалізовані у цій сфері заходи вже сприяли підвищенню питомої ваги жінок у загальній структурі вищої державної служби до 40% та зростанню питомої ваги аплікантів у програму «Fast Stream» до 14,6% у 2016 році порівняно із 7,9% у 2015 році [352, с. 142].

Завдання подальшої професіоналізації вищої державної служби визначають швидкий розвиток інформаційних технологій, необхідність підвищення рівня лідерської спроможності й управління змінами на державній службі (який порівняно із 2010 роком зріс на 6 пунктів та становить 43% [297]), а також Брексіт, який у 2016 році зумовив не тільки нові виклики для Великобританії, а й необхідність переосмислення необхідних вмінь і навичок для вищих керівних кадрів. Враховуючи ці обставини, План розвитку персоналу державної служби на 2016–2020 роки [299] та оновлений План розвитку талантів [345] передбачають такі заходи:

- заснування Академії лідерства, яка буде співпрацювати з провідними навчальними закладами з метою розвитку лідерів світового рівня, здатних створити інклюзивну корпоративну культуру;

- формування пулу найбільш талановитих та ефективних фахівців за допомогою інструментів «Fast Stream» та схем стажування з метою їх подальшого кар'єрного розвитку до вищих управлінських рівнів;

- розроблення і запровадження для десяти ключових функцій державної служби єдиних функціональних планів, професійних стандартів і рамок, а також чітких кар'єрних схем, що сприятиме визначенню рівня професійної компетентності фахівців та підстав для їх кар'єрного просування на наступний організаційний рівень;

- створення умов для мобільності кадрів між департаментами і агентствами, а також державним і приватним сектором (за допомогою інструментів «Fast Stream», схем стажування, єдиних функціональних планів, мереж, найменш представлених у складі вищої державної служби груп та ін.), що передбачає розроблення відповідної стратегії;

- розвиток системи менторства, зокрема шляхом встановлення вимоги до найвищих керівних кадрів бути менторами для керівників нижчих рівнів та до невиконавчих директорів – для керівних кадрів, які не входять до вищої державної служби, а також організацію для них коучингів з метою розвитку необхідних для цього навичок;

- широке застосування методу 360 градусів для оцінювання керівних кадрів усіх організаційних рівнів, який забезпечує єдині методичні підходи, комплексність та об'єктивність;

- регулярний моніторинг розвитку культури у департаментах (зокрема, шляхом щорічного опитування державних службовців – Civil Service People Survey, на підставі даних якого визначають індекс залучення), та використання його результатів як рушія реформ.

Для реалізації цих заходів необхідно розробити відповідні стандарти і методичні матеріали. Водночас, на нашу думку, для того, щоб вища державна служба відповідала сучасним викликам та стратегії її розвитку, необхідно також переглянути компетентнісну рамку на 2012–2017 роки, яка більшою мірою спрямована на досягнення показників економічності, ефективності і дієвості, та доповнити її політичною і етичною частинами.

Отже, професіоналізація вищої державної служби Великобританії забезпечується шляхом реформування системи професійного навчання, яке зміщує акценти на розвиток лідерських навичок та передбачає аутсорсинг освітніх послуг; залучення та розвитку талантів на державній службі; широкого поширення електронного навчання, а також схем стажування і менторства; оцінювання кадрів за методом 360 градусів; створення умов для розвитку мереж та мобільності кадрів.

На нашу думку, досвід реорганізації Національної школи врядування доцільно врахувати під час реформування НАДУ при Президентові України. Через відсутність ринку освітніх послуг з підвищення кваліфікації державних службовців їх аутсорсинг на сучасному етапі неможливий. Адаптації досвіду Великобританії щодо удосконалення

структури програм лідерства, системи електронного навчання, схем стажування (учнівства), наставництва (менторства), а також оцінювання керівних кадрів повинне передувати розробленню компетентнісної моделі керівних кадрів державної служби. Також слід врахувати, що ефективність розглянутих інструментів професіоналізації зумовлена наявністю взаємозв'язку між професійним і кар'єрним розвитком, а також між рівнем компетентності та розміром заробітної плати, що відсутній у вітчизняній практиці.

3.4. Професійна підготовка і розвиток керівних кадрів вищих адміністративних корпусів у Франції

У процесі дослідження зарубіжного досвіду управління вищою державною службою виявлено, що у Франції, на відміну від США і Великобританії, її формально не визначено як корпус у нормативно-правових актах, відсутня компетентнісна модель та довгострокова стратегія розвитку керівних кадрів, але водночас рівень застосування деяких практик кадрового менеджменту у цьому сегменті є вищим за середній для країн OECD [323].

Оскільки концепція державного управління є визначальною у формуванні системи професійної підготовки і розвитку вищих керівних кадрів, важливо врахувати, що, на відміну від англосаксонської моделі, принципи нового публічного менеджменту у Франції обмежено запровадженням управління результативністю, удосконаленням стратегічного і бюджетного планування в умовах децентралізації влади, модернізацією системи надання адміністративних послуг при збереженні жорсткої бюрократичної системи. На початку ХХ століття це зумовило необхідність удосконалення інструментів професіоналізації вищої державної служби та реформування ЕНА через проблеми, які нині актуалізовано у Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки [256].

Питання професійного навчання керівних кадрів державної служби Франції розкрили у своїх працях Дж. Вернардакіс [366], Х. Куперус [329], А. Кустон [301], Р. Піганьоль [251], Л. Рубан [348] та інші зарубіжні науковці. Учені дослідили особливості конкурсного відбору та підготовки кадрів для вищих адміністративних і технічних корпусів, проаналізували кадрові технології, які використовують для їх

професійного та кар'єрного розвитку, провели ряд емпіричних досліджень, які дозволили виявити проблеми забезпечення ефективності практик державного кадрового менеджменту та професійного навчання керівних кадрів. Однак потреба у розвитку нових знань і навичок у сферах міжнародних відносин, реалізації реформ, модернізації організаційних структур управління, використання сучасних інформаційних технологій впродовж останніх років зумовили інституційні та методичні зміни у системі професійної підготовки і розвитку керівних кадрів вищих адміністративних корпусів Франції. Тому метою нашого дослідження є вивчити її досвід щодо професійної підготовки і розвитку керівних кадрів вищих адміністративних корпусів та проаналізувати заходи, спрямовані на підвищення їх ефективності, які доцільно реалізувати в Україні.

З метою опису компетентностей державних службовців у 2011 році розроблено Міжвідомчий словник компетентностей на публічній службі [306], який є довідковим інструментом для керівних кадрів, фахівців з управління персоналом, публічних службовців, навчальних закладів та забезпечує єдині підходи до оцінювання під час призначення на посаду і щорічної професійної співбесіди; планування та організації навчання; кар'єрного розвитку і мобільності фахівців та інших кадрових процесів. Його структуровано за трьома групами:

1) вміння і навички – 102 позиції (зокрема формування цілей, розробка стратегії, використання інформації, аналіз проекту, управління бюджетом, експертиза, аудит, застосування протоколу, запровадження змін, аналіз ризику, проведення співбесіди, спілкування у критичних ситуаціях, координування, співпраця, робота в мережі, управління продуктивністю, управління навчанням і дослідженням та ін.);

2) професійні якості – 9 концептуальних (здатність аналізувати, здатність синтезувати, креативність, критика, непохитність, автономність, ініціативність, наполегливість, інтелектуальна цікавість), 7 реляційних (розуміння людських відносин, командний дух, вміння слухати, педагогічний хист, дипломатичність, авторитетність, розсудливість), 5 контекстуальних (адаптивність, відданість організації, відповідальність, самоконтроль, реактивність);

3) комплексні знання – 40 позицій (зокрема керівництво та управління проектами; контроль, аудит та оцінювання; право/регулювання; економіка/фінанси; освіта/навчання; адміністративне, інституційне та політичне середовище, людські ресурси; міжнародні відносини; будівництво, інфраструктура, нерухомість; здоров'я/соціальне страхування; безпека та ін.) [306, с. 15–20].

Структуру цього словника розроблено на підставі Міжвідомчого каталогу публічних професій, а тому до нього періодично будуть вносити зміни на основі нових вимог до професійної компетентності персоналу публічної служби, яка є монолітною системою (до її складу входять викладачі, військовослужбовці, лікарі, службовці органів місцевого самоврядування) кар'єрного типу.

Питома вага керівних кадрів, віднесених до категорії «А», у структурі публічної служби Франції (без врахування викладачів і військових службовців) становить 28,7% [344, с. 99]. У її складі неформально виділяють групу «А+» – вищу державну службу, до якої входять посади генеральних секретарів міністерств генеральних директорів, директорів і їх заступників та, як правило, керівників державної служби і їх заступників [329, с. 76]. Водночас престиж посади публічної служби визначає не тільки її категорія, а й корпус, до якої вона належить. Наприклад, Державна рада, Рахункова палата і Генеральна інспекція фінансів є вищими адміністративними корпусами держави. Класифікація посад за корпусами і категоріями зумовлює гетерогенність вищої державної служби, оскільки її члени мають різні статуси та особливості кар'єрного розвитку. Тому поняття «вищий державний службовець» у Франції є соціальним, а не правовим, критерієм, для використання якого є участь у прийнятті державно-управлінських рішень.

У 2013 році опубліковано результати анонімного анкетування членів вищих адміністративних корпусів за репрезентативною вибіркою, які свідчать про їх соціальний, гендерний статус, освіту, професійний досвід тощо [366]. Найбільш цікавими для нашого дослідження є такі показники:

- 80,4% членів вищих адміністративних корпусів є випускниками Паризького Інституту політичних досліджень (Institut d'Etudes Politiques de Paris, далі – ІЕПП) та 93,6% – ЕНА;

- найбільш важливу роль у розвитку кар'єри і професіоналізму для 21,4% опитаних відіграло навчання в ЕНА та для 64,1% – належність до вищого корпусу, а 55% респондентів є членами вищих корпусів понад 19 років;

- 81,6% «служили у наряді» принаймні один раз, 51,2% – 2-4 рази (з них 57,4% – на адміністративних і 40,4% – на політичних посадах);

- 84,4% є членами асоціацій, з них 59,6% – професійних асоціацій, 19,3% – асоціацій державної служби і тільки 2,8% – політичних організацій, але, незважаючи на це, 44,2% у середньому 1,53 разу брали активну участь у виборах та інших політичних кампаніях, 21% обирали на політичні посади щонайменше 1 раз;

- у середньому загальна тривалість служби для 95,5% респондентів на адміністративних посадах становить 19,73 років, а на політичних посадах для 49,1% – 4,43 років;

- посади вищого ієрархічного рівня державної служби обіймають 57,3% опитаних, середнього і нижчого – 34% і 8,7% відповідно [366, с. 50–52].

Отже, вищі адміністративні корпуси у Франції є закритими кар'єрними системами, персонал яких на 57% складається із керівних кадрів, як правило, випускників ІЕРР та ЕНА, які здебільшого є членами професійних асоціацій та асоціацій державної служби. З метою розвитку кар'єри вони «служать у наряді» на адміністративних і політичних посадах, а також можуть тимчасово переходити на виборні посади (detachment). Тому ЕНА готує не тільки адміністративну, а й політичну еліту. Її рекрутують шляхом жорсткого конкурсного відбору, який складається з 2-х етапів:

1) кваліфікаційні іспити, які передбачають 5 есе з публічного права, економіки, публічних фінансів, соціальних та інших актуальних питань, що дозволяє оцінити рівень знань абітурієнтів;

2) іспити для вступу, які включають 2 усні іспити з питань ЄС та міжнародної діяльності, іспит з іноземної мови, панельне інтерв'ю та оцінювання взаємодії у групі, що дозволяє оцінити мотивацію та інші особистісні якості абітурієнтів.

Так, у 2015 році чисельність абітурієнтів, які подали документи на конкурс, становила 1517 осіб, з них тільки 950 осіб взяли участь у останньому іспиті, претендуючи на 90 місць (табл. 11).

Таблиця 11

Кількісні показники другого етапу конкурсного відбору абітурієнтів у Національній школі управління у 2015 році

Види конкурсу	Кількість учасників	Кількість місць
Зовнішній конкурс для студентів з дипломом про вищу освіту та тих, хто навчався у вищому навчальному закладі не менше, ніж 3 роки	643	43
Внутрішній конкурс для державних службовців або працівників уряду, які мають досвід професійної діяльності не менше, ніж 4 роки	234	38
Третій конкурс для осіб, які обіймають виборні посади, а також посади у профспілках та приватному секторі, які мають досвід професійної діяльності або роботи на виборній посаді не менше, ніж 8 років	73	9
Всього	950	90

Джерело: [309, с. 5]

Незважаючи на високу конкуренцію під час конкурсного відбору, навчальний процес у ENA та його результати на початку 2000-х років неодноразово критикували вітчизняні та зарубіжні експерти. На думку Л. Пашко, навчальному процесу були притаманні такі елементи, як конформізм, відсутність у заохочуванні розвитку навичок та знань про споживачів і підприємства, недостатня відкритість школи до світу [179, с. 186]. Дж. Вернардакіс після інтерв'ювання випускників ENA у 2008 році визначив основні негативні аспекти досвіду їх професійної підготовки:

1) успіх випускників зумовлений не так навчанням (найбільш корисною формою якого було тривале стажування), скільки жорстким конкурсним відбором;

2) відчуття інтенсивної конкуренції під час навчання, оскільки працевлаштовуються випускники на основі підсумкового рейтингу [366, с. 46–47].

Інші зарубіжні експерти А. Коустон, Дж. Лідл та Р. Фоучет також критикували підхід, за яким роботодавець не може створити конкуренцію серед кількох кандидатів, яких відбирають суто на підставі місця у рейтингу без оцінювання відповідності їх компетентнісного рівня профілю посади. Крім цього, після двох років інтенсивного навчання студенти не одержували коментарів про їх професійні та особистісні якості, або інформації про те, як їх прогрес може підвищити здатність до ефективної професійної діяльності у майбутньому [301, с. 246]. Це свідчило про брак стратегічного, компетентнісного та індивідуального підходів до професійної підготовки майбутніх керівників.

Для вирішення цих проблем ЕНА оптимізувала структуру менеджменту, удосконалила бюджетний процес та контроль за використанням ресурсів і досягненням цілей діяльності, створила експертне середовище для професійного навчання вітчизняних та іноземних фахівців державного і приватного секторів, а також запровадила нові навчальні програми та інші інструменти професійного розвитку:

1. Двомовну магістерську програму з врядування і адміністрування (Master European de Gouvernance et d'Administration) у рамках франко-німецької співпраці з метою підготовки висококваліфікованих мобільних керівників європейського рівня. Програма передбачає 4 етапи аудиторного навчання тривалістю 14 днів кожний, електронне навчання та 9-тижневе стажування, всього – 24 місяці.

2. Магістерську програму із територіального запобігання й управління ризиками (Prevention et Gestion Territoriales des Risques), у якій акценти зміщено на обов'язки публічних і приватних акторів у цій сфері, а також механізми ефективної взаємодії з органами місцевого самоврядування. Навчання триває 16 місяців та передбачає вивчення не тільки економічних і промислових ризиків, а також ризиків у сферах цивільної безпеки, охорони здоров'я, охорони навколишнього середовища та ін., що забезпечує підготовку універсальних антикризових менеджерів як для державного, так і приватного секторів.

3. Міжнародну програму для аспірантів у галузі європейських досліджень (10 семестрів) з метою поширення серед іноземних PhD-студентів національної позиції з актуальних для Європи питань, а також

створення міжнародної мережі перспективних науковців для обміну передовим досвідом.

4. Міжнародні довгострокові курси тривалістю 16 місяців (для досвідчених державних службовців – покращений курс тривалістю 8 місяців), які передбачають поглиблення знань з актуальних для Європи питань та вивчення особливостей адміністрування у Франції, а також короткотермінові цикли для вищих державних службовців і старших менеджерів державних компаній з питань врядування, державних фінансів і ринків державних послуг, лідерства і публічного управління, дипломатії та питань європейських відносин тривалістю 1–4 тижні, набирають на які через посольства Франції.

5. Індивідуальні навчальні курси для вітчизняних та іноземних державних і приватних організацій тривалістю від 1-го дня до 2-х місяців, зміст і формат яких розробляють на замовлення;

6. Програми сприяння мобільності кар'єри кадрів окремих корпусів через так звані «регульовані навчальні цикли»: Вищий цикл підвищення кваліфікації цивільних адміністраторів для заміщення посад керівного складу у міністерствах і державних установах (*Cycle supérieur de perfectionnement des administrateurs*, 7 місяців), цикл для помічників з питань законодавства Французької Національної Асамблеї, Сенату або Європейського парламенту (*Cycle de perfectionnement des collaborateurs parlementaires*, 6 місяців), а також цикл інтеграції офіцерів, відібраних на посади державних адміністративних управлінь (*Cycle d'intégration des officiers*, 2 місяці).

7. Індивідуальні підходи та інтерактивні технології навчання через короткострокові курси (як правило, 1–2 дні) за такими тематичними напрямками: трансформація та забезпечення ефективності публічної діяльності; управління змінами; реалізація територіальної реформи; основи Європейського Союзу; функціональні компетентності для взаємодії з інститутами Європейського Союзу, реалізації його політики і проектів; комунікації і лідерство; кар'єрний розвиток; розвиток дипломатичної кар'єри та ін.

8. Інструмент сприяння розвитку кар'єри в інститутах Європейського Союзу шляхом підготовки до конкурсних відборів через тестування, тренінги та індивідуальні коучинги (1–3 дні), який збільшує шанси претендентів на успіх у 8 разів [312, с. 38].

Таким чином, ЕНА пропонує сучасні освітні послуги, які задовольняють потреби безперервного навчання керівних кадрів. Однак формату навчання і обміну досвідом, який вона забезпечує, недостатньо для реалізації мережевого підходу до реформування державного управління. Тому для розвитку реформаторських кадрів і їх підтримки у запровадженні змін з 2011 року у складі Генерального секретаріату з модернізації публічної діяльності (Secretariat general pour la modernisation de l'action publique) функціонує Школа модернізації держави (Ecole de la modernisation de l'Etat), яка реалізує 3 типи програм:

- 1) програму з проектного менеджменту (2 тренінги по 6 днів);
- 2) семінари з удосконалення робочих процесів, спрямовані на ознайомлення із ноу-хау в державному управлінні;
- 3) зустрічі і дискусійні клуби управлінців публічного сектора – форуми для дискусій і обміну досвідом, які фокусуються на 7 аспектів лідерства: визначення напрямку, реалізація повноважень, управління ефективністю, створення зв'язків, комунікації, розкриття потенціалу, розвиток таланту. Учасники когорт презентують свій досвід реалізації реформ з аналізом проблем, нових підходів та шляхів їх утілення.

Високої ефективності механізмів професійного і особистісного розвитку керівних кадрів державної служби неможливо досягнути без належно організованої системи його інформаційно-методичного забезпечення. Враховуючи важливу роль кадрових служб як в індивідуальному розвитку керівників, так і в організаційному розвитку адміністрацій, у 2007 році створено Школу менеджменту та людських ресурсів (Ecole du management et des ressources humaines) як міжвідомчу мережу фахівців у сфері підготовки кадрів та управління людськими ресурсами, яка реалізує 4 стратегічні напрями діяльності:

- 1) об'єднання ресурсів та обмін досвідом для забезпечення реалізації державної кадрової політики, зокрема, шляхом організації двічі на рік робочих семінарів-нарад за участю фахівців з управління людськими ресурсами за актуальною тематикою, узгодженою з міністерствами, представники яких входять до Управлінського комітету школи;

- 2) сертифікація навчання з управління людськими ресурсами, яку здійснює Комітет сертифікації;

3) розвиток стратегічних компетентностей з управління людськими ресурсами, необхідних для розвитку і мобільності кар'єри на державній службі;

4) постійна інформаційна підтримка роботи фахівців з управління людськими ресурсами через офіційний веб-сайт школи, який пропонує нормативно-правову базу, інформаційні і методичні матеріали, найкращі практики, питання-відповіді з проблем управління людськими ресурсами.

Для модернізації системи безперервного навчання державних службовців (у тому числі персоналу вищої державної служби, яка у чинному законодавстві не виокремлюється) прийнято такі нормативно-правові акти:

- Закон про модернізацію публічної служби від 2 лютого 2007 року № 2007-148 [336], у якому перший розділ визначає зміни до чинних у той час нормативно-правових актів, що регламентують питання безперервного навчання публічних службовців;

- Декрет про безперервне навчання публічних службовців від 15 жовтня 2007 року № 2007-1470 [305], який визначає його мету і види, а також порядок і суб'єкти планування та організації;

- Декрет про Головне управління з питань адміністрації і публічної служби та політику розвитку людський ресурсів на публічній службі від 22 грудня 2016 року № 2016-1804 [304], який уточнює роль та місію Головного управління з питань адміністрації і публічної служби в управлінні та координуванні реалізації політики розвитку людський ресурсів на публічній службі, конкретизує функції керівників, відповідальних за розвиток людських ресурсів у міністерствах, а також визначає інструменти кадрової політики.

Відповідно до останнього декрету запроваджено такі основні міжміністерські інструменти професійного розвитку кадрів публічної служби:

- міжміністерську стратегію розвитку людських ресурсів терміном на 3 роки;

- Державний керівний комітет з розвитку людських ресурсів, який забезпечує реалізацію міжміністерської стратегії;

- міжміністерську платформу підтримки управління людськими ресурсами, яку створено для сприяння у реалізації пріоритетів політики

розвитку людських ресурсів, визначених у міжміністерській стратегії (у тому числі у регіонах держави);

- план реалізації політики навчання впродовж життя, який визначає спільні для всіх міністерств пріоритети навчання, забезпечує координування навчальної діяльності.

Використанню цих інструментів сприяють методичні рекомендації для керівних кадрів, які розробляє Головне управління з питань адміністрації і публічної служби на основі пропозицій Наукової ради, а також у співпраці з міністерствами і Генеральним секретаріатом з модернізації публічної діяльності. Зокрема Методичні рекомендації з реалізації управлінської функції на публічній службі [317] містять навчально-методичні матеріали з індивідуального і групового коучингу, наставництва, оцінювання за методами 180 і 360 градусів, сприяння кар'єрному розвитку кадрів та ін.

З метою підвищення автономії публічних службовців і полегшення планування їх професійного навчання з 01 січня 2017 року розпочато запровадження персональних рахунків на навчання «Le compte personnel de formation», які зберігають право на навчання у разі зміни місця роботи у публічному секторі або переходу у приватний сектор. Кожен публічний службовець одержує право на навчання тривалістю 24 години на рік, які можуть накопичуватись до 150 годин (раніше воно становило 20 та 120 годин відповідно). Накопичені години можна використати на відпустку для підготовки до конкурсу, професійного екзамену або переорієнтацію для роботи у приватному секторі. Персональні рахунки на навчання будуть доступні на сайті www.moncompteactivite.gouv.fr у 2018 році.

Отже, незважаючи на відсутність централізованої компетентнісної рамки для вищої державної служби та довгострокової стратегії розвитку її персоналу, у Франції створено скоординовану систему безперервного професійного навчання керівних кадрів органів влади, їх інформаційно-методичного забезпечення у реалізації управлінських функцій та розвитку кар'єри на адміністративних і політичних посадах, а також переходу у приватний сектор.

У контексті реформування державного управління Україні слід врахувати досвід Франції щодо запровадження: Міжвідомчого словника компетентностей на державній службі як довідкового інструменту для

формування компетентнісних моделей; плану реалізації політики навчання впродовж життя, який визначає його пріоритети та забезпечує координування навчальної діяльності; інструментів сприяння розвитку кар'єри на державній службі та в інститутах ЄС (які передбачають підготовку до конкурсних відборів через тестування, тренінги та індивідуальні коучинги); персональних рахунків на навчання як елементу інтегрованої інформаційної системи управління персоналом органів влади; інструментів розбудови міжміністерських мереж керівників-реформаторів та фахівців з розвитку персоналу, якій сприяє діяльність Школи модернізації держави і Школи менеджменту та людських ресурсів. Провідна роль в імплементації цих інструментів має відводитись НАДУ при Президентові України, Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та Генеральному департаменту з питань управління персоналом на державній службі Нацдержслужби.

Висновки до розділу 3

Запровадження сучасних технологій навчання у підвищенні кваліфікації кадрів органів влади слід починати з вищого рівня управлінської ієрархії, який є найменш чисельним і найбільш впливовим, забезпечивши залучення керівників до удосконалення інструментів професійного розвитку, реалізації пілотних проектів в органах влади, створення професійних мереж тощо. В умовах централізованого управління вищою державною службою, яку в Україні формально виокремлено у корпус зі спеціальними умовами функціонування, такий підхід прискорить імплементацію освітніх інновацій.

Результати реалізації міжнародних дослідницьких програм свідчать, що основними атрибутами сучасного лідерства є харизматичність, партисипативне управління та орієнтація на команду. Запровадження такого лідерства в органах влади на основі концепції залучення персоналу сприяє підвищенню його мотивації, відданості і відповідальності, розвитку організаційної культури, а також позитивно впливає на інші фактори зростання продуктивності та покращення результатів діяльності організації. Аналіз динаміки і структури індексу залучення персоналу виявляє проблеми лідерства, потреби у запровадженні змін та підвищенні кваліфікації кадрів.

Нині для вищого корпусу державної служби України найбільш актуальними є проблеми, з якими США та Великобританія зіштовхнулись у 2008–2009 роках, – низька лідерська спроможність та відсутність стратегічних підходів до його розвитку. Ці проблеми вони успішно вирішували шляхом розроблення стратегій розвитку талантів в органах влади та вищого корпусу державної служби, формування компетентнісних моделей у розрізі рівнів управлінської ієрархії, запровадження ефективних механізмів рекрутування керівних кадрів (у тому числі з приватного сектору), створення умов для електронного навчання через веб-портали, удосконалення програм розвитку лідерства, мобільності, схем стажування і наставництва. Останнє забезпечували внесенням до контрактів з керівними кадрами різних управлінських рівнів положення про передачу вмінь працівникам, що враховується у визначенні результатів їх роботи і винагороди.

У Франції, на відміну від США і Великобританії, вищу державну службу формально не визнано, проте рівень застосування інструментів професійного розвитку у цьому сегменті є вищим за середній для країн ОЕСД. Значною мірою цьому сприяли інституційні зміни – реорганізація ЕНА, досвід якої нині слід врахувати НАДУ при Президентові України, а також створення Школи модернізації держави і Школи менеджменту та людських ресурсів, діяльність яких спрямована на розбудову міжміністерських мереж керівників-реформаторів та фахівців з розвитку персоналу, їх стратегічний професійний розвиток. У контексті розвитку ринку освітніх послуг з підвищення кваліфікації важливим для України є досвід ЕНА щодо створення експертного середовища для професійного навчання керівників державного і приватного секторів.

У формуванні методичного забезпечення оцінювання керівних кадрів, формального й неформального підвищення їх кваліфікації доцільно використати зарубіжний досвід щодо використання таких інструментів:

- Міжвідомчого словника компетентностей на публічній службі та компетентнісних моделей, розроблених за рівнями управлінської ієрархії;

- оцінювання за методом 360 градусів, що забезпечить єдині методичні підходи, комплексність та вищий рівень об'єктивності у визначенні навчальних потреб;

– сприяння розвитку кар’єри на державній службі та в інститутах ЄС, які передбачають підготовку до конкурсних відборів через тестування, тренінги та індивідуальні коучинги;

– програм розвитку кандидатів у вищу виконавчу службу «Candidate Development Program», забезпечення досконалості уряду «SES Leading Executives Delivering Government Excellence», розвитку лідерства для демократичного суспільства «Leadership for a Democratic Society» та сертифікованої програми з розвитку лідерства «Leadership Education and Development» (США), програми виявлення та розвитку талантів «Fast Stream» (Великобританія);

– програм на замовлення органів влади, які покликані задовольнити їх специфічні навчальні потреби.

Імплементация досвіду США, Великобританії та Франції передбачає удосконалення правового, організаційного, інституційного, мотиваційного, кадрового та інформаційного механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів.

Основні положення, результати і висновки третього розділу монографії опубліковано у працях [145, 152, 159, 160, 167].

РОЗДІЛ 4

ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ МОДЕЛІ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ

4.1 Підвищення кваліфікації керівних кадрів: модель формування доданої вартості людського капіталу і органів влади

Прогнози експертів стосовно глобалізації, інформатизації і технологізації об'єднує одна загальна ідея – організації та їх лідери повинні перебувати у процесі безперервного розвитку. Формула успішного керівника, які б складники вона не містила, базується на його здатності навчатись і розвивати особистісний потенціал, рівень якого, на відміну від компетентності, достовірно оцінити неможливо. Такий підхід відповідає визначеній у преамбулі нового Закону України «Про освіту» меті освіти – всебічному розвитку людини, її талантів та здібностей, формуванню цінностей і необхідних для успішної самореалізації компетентностей, збагаченню потенціалу Українського народу, підвищення освітнього рівня громадян задля забезпечення сталого розвитку України [210].

Якщо сутність потенціалу визначати як джерело можливостей, приховані здатності, сили для якоїсь діяльності, що можуть виявлятися за певних умов, тоді «збагачення потенціалу Українського народу» є процесом розвитку, а не вимірjuвальним результатом освіти. Через це, на нашу думку, таке визначення освіти є людиноцентричним, але не відображає її ролі у суспільному відтворенні. Водночас забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору є метою державного управління в цілому, а політика у сфері освіти має більш конкретні цілі. Через це метою вищої освіти законодавець визначив підготовку конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави [190].

Нині необхідність формування конкурентоспроможного людського капіталу є очевидною, оскільки його роль у природі національного багатства розвинених країн постійно зростає. У процесі його створення (наращення) необхідний потенціал треба виявити і розвинути з метою формування продуктивних здібностей, які можуть бути бажані для керівника, але не обов'язково впливатимуть на ефективність його професійної діяльності. У зв'язку з цим виникає прагматичне питання ефективності інвестування в освіту з точки зору наращення людського капіталу (створення його доданої вартості) на індивідуальному, організаційному і національному рівнях. Для його вирішення слід проаналізувати такі аспекти:

1. Що є людським капіталом на кожному із вище зазначених рівнів?
2. Що є доданою (новоствореною) вартістю людського капіталу?
3. Хто є продуцентом доданої вартості людського капіталу?
4. Який механізм прийняття рішення про доцільність інвестування з метою забезпечення його ефективності?

З'ясування цих питань сприятиме комплексному підходу до обґрунтування сучасної моделі розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів на основі поєднання прагматизму і людиноцентризму.

Теорію людського капіталу у своїх дослідженнях використовують такі вітчизняні науковці, як В. Антонюк [5], В. Гошовська [41], О. Грішнова [47, 48], Т. Кір'ян [83], С. Климко [85], О. Кошулько [93], Е. Лібанова [271], В. Мандибура [103], Д. Мельничук [105], Г. Назарова [123], О. Носик [133], Н. Перепелиця [180], О. Петроє [232], Т. Поспелова [187], В. Трощинський [271] та інші. Зокрема, на думку В. Трощинського, В. Скуратівського, Е. Лібанової, Т. Поспелової, теорія людського капіталу не тільки науковими методами доводить економічну доцільність та ефективність інвестицій у розвиток людини, а також є тією ланкою, що поєднала домінуючий у ХХ ст. «доходоцентризм» з традиційно привабливими для цивілізованих країн гуманітарними ідеями демократії, «людиноцентризму» [271, с. 215; 187, с. 33]. Водночас її суттєвим недоліком вчені вважають те, що вона орієнтується на підтримку й розвиток передусім тих здібностей людей, які використовують у процесі праці та позитивно впливають на її продуктивність і, відповідно, приводять до зростання доходу працівника, прибутку підприємства, на якому він працює, й валового національного продукту. Тобто, розглядаючи людину

як найважливіший чинник виробництва і об'єкт найефективніших інвестицій, ця концепція концентрує увагу лише на реально або потенційно економічно активному населенні, тому є недостатньою для забезпечення прогресивного руху соціальної системи в цілому [187, 33]. Однак, зважаючи на предмет нашого дослідження, цей недолік стає аргументом на користь теорії людського капіталу у вивченні проблем ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади.

Проблема використання теорії людського капіталу пов'язана із відсутністю єдиного підходу до визначення його сутності і структури. У нашому дослідженні з метою упередження недопустимого розмиття меж та прикладної спрямованості людського капіталу [105, с. 179, 183] для забезпечення ефективності підвищення кваліфікації цей термін визначаємо за традиційним підходом [292, с. 15–16] (представниками якого є прихильники теорії трьох факторів виробництва Г. Беккер, А. Маршалл, Дж. Мілль), але у вузькому розумінні (не включає інвестування в охорону здоров'я, яке виходить за межі предмета дослідження). Беручи до уваги ціннісний і ресурсний підходи, людський капітал ми розуміємо як нагромаджену у результаті інвестування цінність, здатну до самозростання:

1. На індивідуальному рівні – цінність, яку визначаємо на основі професійної компетентності, особистісного потенціалу (включаючи вмотивованість й інші продуктивні спроможності) та соціального статусу керівника (наприклад, належність до вищого корпусу державної служби, команди фахівців з питань реформ), що може забезпечувати йому дохід, конкурентоспроможність на ринку праці та інші блага. На цьому рівні людський капітал є власністю, так само, як майно, гроші тощо.

2. На організаційному рівні – нематеріальний актив, що не є власністю організації, але гарантований їй через трудовий договір, складниками якого є особистісні потенціали керівних кадрів¹, інтелектуальний капітал (формується через розвиток професійної компетентності керівників), соціальний капітал (через їх взаємодію), організаційний капітал (через інституціоналізацію знань та синергію

¹ На цьому рівні особистісний потенціал працівника оцінюємо з метою прийняття рішень щодо розвитку талантів для органу влади та державного управління в цілому.

інтелектуального і соціального капіталів), які можуть забезпечувати ефективність її діяльності.

3. На національному рівні – інтенсивний фактор сталого розвитку держави, основними складниками якого є професіоналізм керівних кадрів органів влади, ефективні технології їх взаємодії та система інституціоналізованих знань.

Отже, основою людського капіталу є компетентність, а його виробниками – не тільки заклади освіти, а також роботодавці – підприємства установи і організації. Надзвичайно важливим є соціальний аспект, адже що більше задіяно резервів взаємообміну професійною інформацією через мобільність (використання кваліфікації в просторі і часі) й обмін кваліфікацією між колегами, групами, підрозділами, то швидше зростає база людського капіталу навіть без додаткових інвестицій [47, с. 76; 51, с. 357].

Для управління розвитком людського капіталу на національному рівні логічним є питання щодо ролі і співвідношення внесків приватного і публічного секторів. Адже очевидно, що суб'єкт підприємницької діяльності інвестує кошти, передусім у розвиток специфічних компетентностей, які необхідні у конкретній сфері господарювання, доти, поки це йому вигідно. Цілком логічно, що суспільне благо під час прийняття управлінських рішень він не бере до уваги. Заробітна плата працівника у разі підвищення ефективності його професійної діяльності внаслідок розвитку професійної компетентності також має бути підвищеною, але зважаючи на витрати на навчання, які роботодавець прагне собі компенсувати. Так у приватному секторі страхують ризики інвестицій у людський капітал, рівень яких є значно вищим порівняно з ризиком у фізичний капітал [51, с. 351], що зумовлено складністю контролю і аналізу їх ефективності, свободою переміщення персоналу та іншими факторами. Тому теоретично ми можемо розглядати заробітну плату за виконану роботу як поняття виміру людського капіталу керівника і визначення еквівалента його трансферту у процесі роботи [278, с. 39] та в ідеалі маємо до цього прагнути.

У державному секторі розглянуті вище ризики на організаційному рівні мінімізовано, оскільки розвиток професійної компетентності керівних кадрів органів влади, зокрема їх підвищення кваліфікації, здійснюють переважно за рахунок бюджетних коштів. Тому саме тут з

метою забезпечення сталого розвитку держави підходи до розвитку людського капіталу мають орієнтуватись не тільки на ефективність діяльності окремого органу влади, а також на інтегрований соціальний ефект у вигляді суспільного блага. Останнього досягають шляхом державного замовлення на підвищення кваліфікації.

Ми погоджуємось із науковцями, які у суто економічному розумінні розглядають людський капітал як джерело доданої вартості, чинник отримання різних форм доходів [133, с. 51; 361, с. 64]. Проте вважаємо, що нарощення людського капіталу є також процесом нематеріального виробництва, у результаті якого формується його додана (новостворена) вартість. Очевидно, додану вартість людського капіталу, яку створюють заклади освіти в ході їх господарської діяльності (визначається як різниця між вартістю освітніх послуг та вартістю засобів виробництва), легше розрахувати, ніж ту, що створюють в органах влади переважно шляхом навчання на робочому місці. Але її показник буде достовірним лише за умови, що результати навчання досягнуто повною мірою і вони можуть забезпечувати корисність.

У загальному розумінні економічна додана вартість – це новостворена суб'єктом господарювання вартість, яку він додає до вартості засобів, спожитих у процесі матеріального або нематеріального виробництва. Її розраховують як різницю між виручкою від реалізації виготовленого продукту і використаних предметів праці. Але в економічній науці і практиці не вироблено загальноприйнятого підходу до визначення поняття доданої вартості, а застосовують різні підходи: економічний (у широкому і вузькому розумінні), бухгалтерський, статистичний та навіть маркетинговий підходи [246, с. 170]. Скажімо, за останнім додану вартість визначають як вартість, додану продукту з урахуванням його бренду. Маркетинговий підхід можна використовувати у підвищенні кваліфікації керівних кадрів у найбільш престижному закладі освіти для «управлінської еліти». У цьому випадку розвивається інтелектуальна та соціальна складові частини людського капіталу. Результатом подальшої соціальної взаємодії учасників навчання є формування нового знання (як соціального продукту, згідно з теорією соціального конструктивізму П. Бергера і Т. Лукмана [14, с. 131–150]), яке після застосування і хабітуалізації (перетворення дії на звичку) перетвориться на компетентність, тобто інтелектуальну складову

частину людського капіталу. На цьому етапі формування його доданої вартості вже не потребує додаткових інвестицій.

Через те що споживча цінність вимірюється не витратами на створення продукту (послуги), а встановлюється ринком, професор Н. Шмиголь замість терміна «додана вартість» пропонує використовувати дослівний переклад з англійської «value added» – «додана цінність» [282]. У зарубіжній практиці широко використовують підхід, згідно з яким додану вартість розглядають як критерій ефективності діяльності менеджменту і приросту ринкової вартості акціонерного капіталу [128, с. 224]. Складність його застосування щодо людського капіталу пов'язана зі знеціненням праці та незадовільним станом її ринку в Україні [124, с. 8].

Ми поділяємо думку швейцарського професора І. Емері про те, що додана вартість полягає у створенні компетентного керівника, але у сучасному середовищі державне управління потребує людей, здатних не лише виконувати завдання, які від них вимагають, а трансформувати свою працю у роботу інноваційним шляхом [321, с. 23]. Тому для органу влади доданою вартістю людського капіталу може бути не тільки підвищення рівня організаційної компетентності, а також запроваджені зміни та інновації, підвищення мотивації і прихильності керівних кадрів, що сприятиме скороченню плінності тощо.

Через це додану вартість людського капіталу слід оцінювати з позиції сучасної західної економічної аксіології: спочатку визначати її цінність і лише тоді – можливість капіталізації, тобто набуття нею вартості. Мірилом цінності у процесі створення доданої вартості є те, наскільки людина (або організація чи держава – залежно від рівня аналізу) здатна задовольнити свою потребу через споживання об'єкта, тобто отримати благо тепер чи забезпечити його отримання в майбутньому [50, с. 39, 40]. Саме такі підходи треба використовувати в органах влади, плануючи підвищення рівня професійної компетентності керівних кадрів та їх щорічне оцінювання.

На думку зарубіжних експертів, основна ціль вимірювання людського капіталу на мікрорівні – оцінити вплив практики кадрового менеджменту на результати діяльності організації, які забезпечують її працівники [291, с. 70]. У процесі аналізування інвестицій у розвиток людського капіталу використовують три основні методи:

1. Аналіз окупності інвестицій на підставі коефіцієнта повернення ROI (Return On Investment), який відображає їх рентабельність, що розраховуємо за формулою :

$$\text{ROI} = \frac{\text{загальна вигода від навчання} - \text{витрати на навчання}}{\text{витрати на навчання}} * 100\% \quad (5)$$

Використання цього методу передбачає встановлення періоду, впродовж якого навчання приносить вигоду, а також її розміру у вартісному вимірнику, що підлягає дисконтуванню². Проте, за оцінками американських експертів, проблема полягає у тому, що для дев'яти із десяти програм розвитку (формального і неформального навчання, коучингів, самоосвіти та ін.) окупність визначити практично неможливо [311, с. 114]. Крім цього, інвестиції можуть бути прямими (на проведення навчальних заходів) і непрямими (наприклад, у розвиток організаційної культури, що сприятиме підвищенню ефективності організаційного навчання). Тому в державному секторі метод окупності інвестицій у підвищення кваліфікації використовують дуже рідко.

2. Аналіз показника економічної доданої вартості (у даному випадку він відображає операційний прибуток після сплати податків, зменшений на вартість капіталу) внаслідок навчання керівних кадрів. Особливість цього виду доданої вартості полягає у тому, що він є результатом не так підвищення продуктивності праці персоналу, як ефективного керівництва та управління його капіталом. Основною проблемою використання цього методу є неможливість розділити вплив різних факторів (навчання, мотивації, змін умов господарювання та ін.) на зростання економічної доданої вартості. У будь-якому разі для органів влади, які не є її продуцентами, цей метод не застосовують. Проте для нашого дослідження важливим є принцип зростання доданої вартості в ускладненій роботі, яку виконує висококваліфікований фахівець. Він ґрунтується на результатах емпіричних досліджень: «найкращий виконавець» на посаді з низьким рівнем складності (спеціаліст, провідний спеціаліст) є продуктивнішим за «середнього виконавця» тільки на 19%, на посаді з середнім рівнем складності

² Якщо вигоди і витрати відносяться до різних часових періодів, їх необхідно привести до теперішньої або майбутньої вартості шляхом дисконтування.

(головний спеціаліст, начальник відділу) – на 32% і на керівній посаді середнього та вищого управлінських рівнів – аж на 48%, тобто його продуктивність є більшою у 1,5 раза [361, с. 68]. Тому взаємозв'язок між розвитком професійної компетентності та кар'єрним просуванням керівних кадрів не тільки мотивує їх до підвищення кваліфікації, а також забезпечує зростання ефективності функціонування органу влади, в якому вони працюють.

3. Аналіз «витрати-вигоди» – порівняння витрат і вигод у формі доданої вартості людського капіталу на індивідуальному, організаційному і національному рівнях. Метою аналізу є виявлення програм (навчальних заходів), які приносять найбільшу користь за найменших витратах, або найдешевшого варіанта досягнення визначеної мети. Аналізуємо у такій послідовності:

- а) вивчення потреби та формулювання завдань, зважаючи на обмеження;
- б) визначення альтернативних варіантів та їх параметрів у такий спосіб, який забезпечує їх коректне порівняння;
- в) визначення витрат і вигід та їх групування за часовими періодами (роками);
- г) проведення аналізу (якщо вигоди мають вартісну оцінку, то застосовуємо детерміновану модель і дисконтуємо чисту приведену вартість);
- д) аналізування ризиків з урахуванням ймовірності величини вигід і витрат;
- е) вибір найкращого варіанту та розроблення рекомендацій щодо його реалізації.

У процесі оцінювання ефективності інвестицій за підсумками навчальних заходів слід не тільки аналізувати досягнення запланованих результатів, а також враховувати всі супутні вигоди. Замість використання надто складних інструментів слід зосереджувати увагу на найбільш важливих для організації критеріях, які свідчать про досягнення цілей її діяльності.

Враховуючи вище викладене, пропонуємо модель організації підвищення кваліфікації керівних кадрів, орієнтовану на створення трьох категорій доданої вартості: нарощений людський капітал, який надалі забезпечує формування доданої вартості для відповідного органу влади як підвищення ефективності його функціонування, а

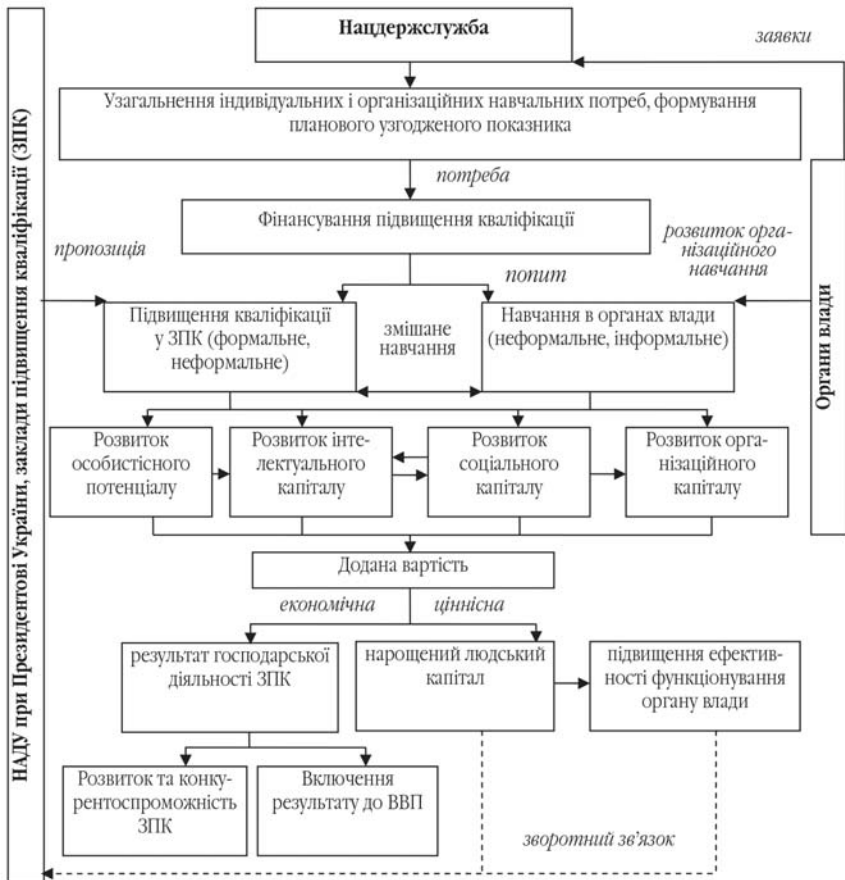


Рис. 3 Модель підвищення кваліфікації керівних кадрів, орієнтована на формування доданої вартості людського капіталу та органу влади

також додану вартість закладу підвищення кваліфікації як результат виробництва освітніх послуг (рис. 3). Така вартість є джерелом його подальшого інноваційного розвитку з метою забезпечення конкурентних переваг на ринку. Крім цього, її включають до показника ВВП (що є одним із найважливіших показників розвитку економіки країни) як результат нематеріального виробництва у сфері освіти. Основна умова реалізації цієї моделі – перетворення структурних підрозділів з обліку кадрів в

органах влади на службі з розвитку персоналу, продуцентів доданої вартості, наділивши їх функціями реалізації кадрової політики, оцінювання якісних та кількісних навчальних потреб, планування, організації, контролю і моніторингу професійного розвитку кадрів.

Для реалізації запропонованої моделі необхідно запровадити механізм компетентнісно-орієнтованого розвитку людського капіталу, що передбачає такі заходи:

- інтеграцію компетентнісно-орієнтованого підходу у кадрові процеси органів влади;

- стратегічне планування підвищення кваліфікації керівних кадрів на основі індивідуальних і організаційних навчальних потреб (критично необхідні для органу влади організаційні навчальні потреби треба задовольняти насамперед);

- розроблення і запровадження програм виявлення і розвитку талантів на державній службі та підготовки системних лідерів для вищого корпусу державної служби;

- організацію підвищення кваліфікації за індивідуально-центричним і системно-орієнтованим підходами (через запровадження організаційного навчання в органах влади);

- використання раціональної моделі прийняття управлінських рішень стосовно заходів із підвищення кваліфікації на підставі оцінювання їх вартості за принципом превалювання сутності над формою, тобто з точки зору здійснення інвестицій у розвиток людського капіталу, а не витрат звітного періоду;

- визначення результативності навчальних заходів на основі доданої вартості, які вони забезпечують органу влади;

- запровадження ефективних форм зовнішнього і внутрішнього контролю, зокрема аудиту підвищення професійної компетентності кадрів.

Цим заходам має передувати вирішення проблем їх фінансового та інформаційного забезпечення шляхом формування платоспроможного попиту (а не тільки навчальних потреб) на послуги з підвищення кваліфікації закладів освіти, що сприятиме їх модернізації та розвитку конкуренції на ринку; створення єдиної глобальної рівневої інформаційної системи підвищення професійної компетентності кадрів органів влади та забезпечення можливості його бенчмаркінгу.

4.2. Компетентнісно-орієнтований розвиток людського капіталу органів влади

Незважаючи на значні досягнення у розвитку систем і технологій індивідуального та організаційного навчання у публічному секторі країн із розвиненим інститутом державної служби, на думку зарубіжних експертів, ніколи не настане час, коли всі вміння і навички, необхідні для вищої державної служби, будуть наявні всередині неї [321, с. 15]. Залучення на керівні посади фахівців з приватного сектора та зовнішніх експертів, як правило, передбачає спеціальні умови оплати їх праці та демотивує державних службовців нижчих організаційних рівнів до підвищення професійної компетентності. Тому державна служба має розвивати майбутніх лідерів, професійних і відданих її цінностям та спроможних конкурувати за найвищі посади в органах влади.

Проте результати аналізу готовності державних службовців до реалізації функцій державного управління, оприлюднені у 2014 році Інститутом економіки та прогнозування Національної академії наук України, засвідчили, що рівень їх функціональної некомпетентності перевищує 80%, а готовності до здійснення функцій на рівні «продуктивної дії» становить близько 4,7%. Компетентності, які змістовно складають адміністративну функцію, мають найвищий рівень сформованості порівняно із тими, що забезпечують реалізацію функцій організації, координації, мотивації та інших [11, с. 10–11], що не відповідає вимогам до професійної компетентності керівних кадрів в умовах реформування державного управління та запровадження системних змін в органах влади. Така ситуація склалась через те, що компетентнісний підхід у професійному розвитку державних службовців носив переважно декларативний характер та не був інтегрований в усі процеси кадрового менеджменту.

Проблеми запровадження компетентнісного підходу у розвиток людських ресурсів на державній службі, розроблення профілів професійної компетентності посад та змісту програм підвищення кваліфікації державних службовців на його засадах вивчали К. Ващенко [23], Т. Василевська [274], Р. Войтович [229], Л. Гогіна [30], В. Гошовська [39], М. Канавець [82], Ю. Ковбасюк [229], І. Клименко [84], І. Кринична [234], В. Куйбіда [95], О. Линдюк [96], Н. Липовська [97], В. Міляева [118], Р. Науменко [126], Т. Новаченко [131], Л. Пашко [177], Л. Прудіус [231],

О. Слюсаренко [253], В. Толкованов [266], С. Хаджирадева [228], І. Шпекторенко [283] та інші вітчизняні вчені. Результати їх досліджень використано у таких документах:

- Методичних рекомендаціях з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті [199], відповідно до яких у 2012 році було підготовлено профілі до 281 574 посад державної служби [82, с. 26];

- Типових вимогах до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» [208] та Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» [203];

- Вимогах до професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [197], які є обов'язковими для закладів системи підвищення кваліфікації;

- інших нормативно-правових і методичних матеріалах.

Незважаючи на значний доробок у цій сфері, стратегічного кадрового менеджменту в органах влади не запроваджено. Це призвело до відсутності корпусу ефективних керівників-лідерів, здатних реалізувати реформи та підтримувати якісний процес формування і аналізу політики у пріоритетних галузях, і як наслідок – необхідності запровадження посад для фахівців з питань реформ та їх відбору шляхом відкритих конкурсів [256].

Нині бракує розробок, які б формували системне уявлення з проблематики професійної компетентності державних службовців і розроблення профілів професійної компетентності керівних кадрів органів влади [229, с. 55]. Для вирішення цієї проблеми необхідно дослідити зарубіжний досвід та визначити можливості і шляхи його імплементації в Україні.

Компетентнісно-орієнтоване управління людськими ресурсами використовують у публічній сфері багатьох країн ОЕСД (США, Великобританії, Канади, Австралії, Бельгії, Данії, Нідерландів та ін.), що запровадили його як складову частину реформи уряду і системи освіти, нової концепції державного управління, модернізації адміністративної системи та інших змін. Адже, на відміну від

традиційного (функціонального) підходу, який базується на описі роботи, формальній кваліфікації і досвіді працівників як індикаторах їх ймовірної продуктивності на відповідній посаді, в компетентнісному управлінні людські ресурси розглядають як основний ресурс організації та джерело її успіху або провалу, а тому вкрай важливими є знання, вміння, навички, ставлення і поведінка, які необхідні для досягнення стратегічних цілей організації і рівнів виконання, які їм відповідають [321, с. 3, 4]. Орієнтованість на оцінку результатів професійної діяльності, а не процеси їх виконання, визначення реальних, а не тільки потенційних здатностей, можливість прослідкувати застосування різних навичок у роботі з врахуванням особистісних характеристик і ціннісних установок працівника – саме ті характеристики компетентнісно-орієнтованого підходу, які забезпечують його широку популярність у теорії і практиці управління персоналом не тільки комерційних, а й державних організації [174, с. 44].

Визначаючи переваги компетентнісно-орієнтованого підходу до розвитку кадрів органів влади (табл. 12), ми погоджуємось із наведеними аргументами науковців. Водночас вважаємо, що використання у цьому контексті терміна «людські ресурси» обмежує стратегічні можливості компетентнісно-орієнтованого підходу. Адже розвиток керівних кадрів органів влади – це поліпшення активу організації, який має такі ознаки:

по-перше, є необоротним, оскільки його удосконалення або нарощення (зокрема у системі підвищення кваліфікації) шляхом інвестування має довгостроковий ефект, що не характерно для ресурсу, який у процесі використання переносить свою вартість до складу витрат звітного періоду;

по-друге, є нематеріальним, корисність якого гарантується органу влади на підставі трудового контракту, а ресурс повністю споживають у процесі операційної діяльності;

по-третє, має складну структуру (особистісний потенціал керівних кадрів трьох ієрархічних рівнів, а також інтелектуальний, соціальний і організаційний капітали), елементи якої розвиваються за допомогою різних підходів і методів.

**Переваги компетентнісно-орієнтованого розвитку
людського капіталу органів влади**

Зацікавлені сторони	Переваги
Держава	Сприяє розвитку людського капіталу у контексті забезпечення сталого розвитку; забезпечує прозорість державної кадрової політики та досягнення її стратегічних цілей; підвищує «привабливість» державного роботодавця, його здатність утримати фахівців.
Органи влади	Орієнтоване на досягнення не тільки тактичних, а й стратегічних цілей; дозволяє краще узгоджувати вимоги до кадрів з їх професійними і особистісними якостями; забезпечує запровадження і розвиток єдиного глобального підходу до управління людським капіталом, в якому всі його процеси взаємопов'язані; надає ефективні інструменти для планування, відбору, професійного навчання, оцінювання результатів службової діяльності, забезпечення мобільності та кар'єрного розвитку кадрів; забезпечує формування інформації, необхідної для ефективного використання ресурсів та розвиток кадрів.
Керівники органів влади	Забезпечує більш прозорі та відповідні критерії для прийняття кадрових рішень; є інструментом мотивації підпорядкованого персоналу.
Персонал ³	Забезпечує справедливу і прозору систему кадрового менеджменту; сприяє кращому розумінню місії організації та ролі кадрів різних організаційних рівнів у її досягненні; підвищує рівень заохочення до особистісного і професійного розвитку; сприяє кращому розумінню того, що є необхідним для високої ефективності у професійній діяльності; підвищує здатність подальшого працевлаштування внаслідок цілеспрямованого професійного і особистісного розвитку.

³ У тому числі керівні кадри середнього і нижчого управлінських рівнів.

Для того, щоб компетентнісно-орієнтований підхід був засобом організаційних і культурних змін, досягнення цілей органу влади, а також стратегічного розвитку державної служби (особливо її вищого корпусу), його об'єктом мають бути індивідуальна і організаційна компетентності, а також додана вартість людського капіталу. Під організаційною компетентністю ми розуміємо сформовану у результаті взаємодії персоналу характеристику здатності організації виконувати свою місію, бути стійкою до впливу внутрішніх і зовнішніх чинників та розвиватись у мінливому середовищі відповідно до визначених цілей. Потребу у розвитку організаційної компетентності необхідно враховувати під час конкурсного відбору нових працівників, планування навчання персоналу, утворення професійних мереж (нетворкінгу), адхократичних структур та ін.

Враховуючи розглянуті переваги і підходи до компетентнісно-орієнтованого управління людським капіталом, вважаємо, що його запровадження у контексті реформування державної служби України забезпечить реалізацію таких основних завдань:

- створення умов для просування в організації її цінностей і досягнення стратегічних цілей, а також узгодження цілей індивідуального і організаційного розвитку;

- можливість для запровадження єдиних підходів і критеріїв, які застосовують через ряд функцій кадрового менеджменту, що забезпечує комплексний підхід до управління людським капіталом;

- перехід від вузько визначених функцій та описання роботи до інтегрованих процесів організаційного навчання;

- послідовність у визначенні і вимірюванні професійних і особистісних якостей кадрів на всіх етапах циклу зайнятості з метою їх цілеспрямованого розвитку;

- врахування у плануванні розвитку професійної компетентності кадрів навчальних потреб, необхідних для ефективного виконання посадових обов'язків, а також розвитку корпусу мобільних керівників (особливо це актуально для вищого корпусу державної служби);

- орієнтація на оцінення результатів діяльності фахівця, а не виконання процесів і функцій, як за бюрократичного підходу;

- можливість запровадження адхократичних організаційних систем в органах влади, що відрізняються орієнтованістю на нестандартні та складні роботи, творчий підхід до вирішення проблем (зокрема в

управлінні проектами, роботі фахівців з питань реформ тощо), в яких, на противагу бюрократичним системам, пріоритетними є вміння досягати цілі, а не позиція в ієрархії та досвід виконання регламентованих процесів;

- трансформація ціннісних установок персоналу, підвищення рівня його залучення як наслідок переходу до людиноцентричного підходу;
- створення культури безперервної освіти.

Є такі ключові умови успіху запровадження компетентнісно-орієнтованого управління людським капіталом в органах влади:

1) вагома причина – необхідність реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки [256];

2) врахування особливостей державного сектору;

3) сприйняття нововведення вищим корпусом державної служби, іншими керівними кадрами та фахівцями, а також їх участь в імплементації підходу;

4) інтеграція компетентнісно-орієнтованого підходу за 2 напрямками: вертикальна інтеграція – узгодження компетентностей із державними стратегічними документами; горизонтальна інтеграція – врахування цього підходу в регламентуванні й організації усіх кадрових процесів (табл. 13);

5) наявність систем моніторингу і контролю, які виявляють результати імплементації заходів із запровадження компетентнісно-орієнтованого підходу та сигналізують про необхідність перегляду і оновлення переліку компетентностей.

Таблиця 13

Горизонтальна інтеграція компетентнісно-орієнтованого підходу у кадрові процеси в органах влади

Кадрові процеси	Застосування компетентнісно-орієнтованого підходу
Планування персоналу	Формування і використання інформації про «розрив» між компетентностями, які необхідні для ефективної роботи і стратегічного розвитку органу влади та компетентностями, якими володіє його персонал.
Конкурсний відбір	Оцінювання кандидатів на вакантну посаду з урахуванням перспектив їх ролі у розвитку організації на підставі визначеного переліку компетентностей за критеріями, що свідчать про їх наявність.

Підвищення кваліфікації	Задовольняються індивідуальні та організаційні потреби. Навчальні програми є практико-орієнтованими і передбачають розкриття особистісного потенціалу кадрів шляхом розвитку конкретних знань, вмінь, навичок, ставлень, зміни моделі поведінки, що неможливо забезпечити без запровадження систем організаційного навчання. Система внутрішнього контролю в органах влади виявляє результати навчання.
Оцінювання результатів діяльності	Оцінювання рівня досягнення цілей професійної діяльності на займаній посаді, а також відповідність встановленому рівню професійної компетентності за поведінковими індикаторами.
Винагорода	Ґрунтується на результатах роботи та враховує підвищення професійної компетентності, а також використання у професійній діяльності «унікальних» компетентностей, які є важливими для організації.
Кар'єрний розвиток	Кар'єрне просування доповнюється горизонтальною мобільністю кадрів, а можливості потенційних призначень оцінюють шляхом порівняння наявних у фахівців компетентностей і тих, що необхідні для зайняття вищої посади.

Для того, щоб використовувати компетентності як стратегічний інструмент управління людським капіталом, їх необхідно об'єднати у компетентнісну модель (рамку) за такою структурою:

- 1) групи або кластери, що містять однорідні або подібні компетентності;
- 2) ключові компетентності, які входять до складу кожного кластеру, та їх визначення;
- 3) склад компетентностей або відповідні їм поведінкові індикатори, які відображають ключові фактори успіху.

Таким чином, компетентнісна модель є не тільки переліком компетентностей, а також інструментом, який використовують для їх оцінювання. Добре розроблена компетентнісна модель має мати зрозумілу структуру і не містити абстрактних та складних конструкцій, що призводять до неоднозначних трактувань та неправильних підходів до імплементації. На відміну від функціонального підходу, компетентності повинні давати відповідь не на питання «Що фахівець робить?», а «Що необхідно, для того щоб бути ефективним і запроваджувати зміни?» Важливим є врахування зарубіжного досвіду, де такі моделі запроваджували методом «спроб та помилок» за

централізованим (переважно для вищої державної служби, до якої, як правило, застосовують спеціальні практики та інструменти державного кадрового менеджменту) і децентралізованим підходами.

Після порівняльного аналізу компетентнісних моделей різних країн у 2009 році експерти ОЕСД визначили 11 основних компетентностей в уряді: стратегічне мислення, стратегічне бачення, досягнення результатів, побудову взаємовідносин, прихильність, адаптивність, комунікативність, прийняття рішень, навчання, коучинг/розвиток, командну роботу [338, с. 27]. Проте результати аналізу сучасних компетентнісних моделей для вищої державної служби та державних службовців свідчать, що у зарубіжній практиці немає уніфікованого підходу до їх розроблення і запровадження через різні соціальні і організаційні культури, адміністративні традиції, демократичні моделі тощо. Наприклад, до кластерів базових компетентностей вищих керівних кадрів у США внесено формування коаліцій, у Канаді – мобілізацію людей, співпрацю з партнерами і стекхолдерами, у Великобританії – «широке бачення», досягнення комерційних результатів, управління якістю послуг, забезпечення оптимального співвідношення ціни і якості та ін. Дослідження, проведені ОЕСД у 2016 році, дозволили виявити пріоритетні компетентності у відборі і розвитку вищих керівних кадрів в урядах країн, які є її членами (рис. 4).

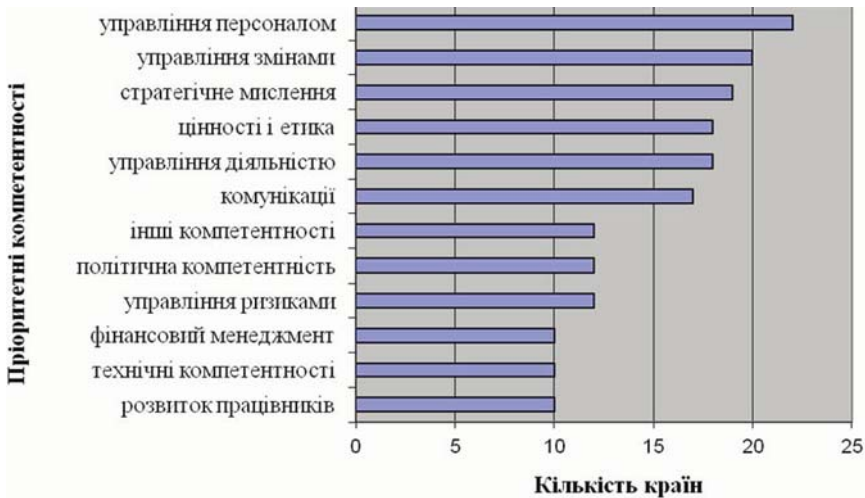


Рис. 4 . Пріоритетні компетентності вищих керівних кадрів в урядах країн-членів ОЕСД [307, с. 89]

Отже, для вищих керівних кадрів державної служби нині найбільш пріоритетними є компетентності, які забезпечують управління персоналом і змінами на ціннісних і етичних засадах. Водночас ефективні комунікації для сучасного лідера у ряді країн є важливішими за вміння і навички у сфері фінансового менеджменту та технічні компетентності. Незважаючи на заходи, яких вживають задля забезпечення політичної нейтральності державної служби та розмежування політичної і адміністративної діяльності, досягнути політичної незалежності вищих керівних кадрів органів влади практично неможливо. Політична компетентність є однією із пріоритетних, оскільки забезпечує такі можливості:

- вести переговори з представниками міжнародних організацій з урахуванням особливостей різних культур, політичних і правових систем;

- розробляти проекти нормативно-правових актів, стратегій, програм тощо та аналізувати державну політику на високому фаховому рівні;

- підвищувати ефективність взаємодії політичної та адміністративної систем;

- приймати управлінські рішення, узгоджені з визначеною політикою реформ та ін.

В Україні перелік ключових компетентностей лідерства у 2011 році визначила група експертів у рамках реалізації українсько-канадського проекту «Реформа управління персоналом на державній службі Україні». У ньому передбачено: орієнтацію на результат, аналітичне мислення, управління людськими ресурсами та ефективну комунікацію [241, с. 306–307]. Ці компетентності використано за основу у формуванні Програми розвитку лідерства, яку реалізовувала Школа вищого корпусу державної служби впродовж 2011–2015 років. На нашу думку, централізований підхід до визначення ключових компетентностей вищого корпусу державної служби (посади категорії «А»), голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників є цілком обґрунтованим. Для середнього і нижчого управлінських рівнів проблема розроблення компетентнісної моделі полягає у збільшенні кількості технічних компетентностей, а тому доречним є децентралізований підхід. Враховуючи критичні зауваження науковців стосовно надмірного

наголошення на поведінковому аспекті у компетентнісній моделі державної служби у Великобританії [296], пропонуємо в Україні розробляти її за чотирирівневою структурою: кластери – ключові компетентності – знання, вміння, навички – поведінкові індикатори. Такий підхід забезпечить можливість використання моделі для визначення навчальних потреб і формування структури програм підвищення кваліфікації (третій рівень), а також оцінювання результатів службової діяльності керівних кадрів (четвертий рівень).

На відміну від проекту «Реформа управління персоналом на державній службі Україні» та пропозицій інших науковців щодо реалізації пілотних проектів професійного навчання керівних кадрів на засадах компетентнісного підходу на базі навчальних закладів [30, с. 52], вважаємо, що зміни мають починатись не у навчальних закладах (оскільки, як показала практика, це не впливає на практику управління людським капіталом), а безпосередньо в органах влади. Зокрема запровадження компетентнісної моделі для вищого корпусу державної служби пропонуємо здійснювати за такими етапами:

- 1) визначення ключових компетентностей та розроблення їх структури з урахуванням результатів бенчмаркінгу (на основі моделей, що використовують у публічному секторі зарубіжних країн та приватному секторі України), інтерв'ювання експертів, керівників вищого управлінського рівня та інших державних службовців, а також оцінювання фокус-групи за методом 360 градусів;

- 2) запровадження в органах влади пілотного проекту з метою тестування компетентнісної моделі, що передбачає інтеграцію нового підходу у різних процесах кадрового менеджменту в обраних органах влади;

- 3) анкетування керівників вищого управлінського рівня та інших державних службовців органів влади, в яких реалізують пілотний проект (із використанням підходів «знизу-вгору» та «згори-вниз»), SWOT-аналіз компетентнісної моделі, а також ознайомлення з її структурою всіх членів вищого корпусу державної служби та фахівців з питань реформ з метою одержання зворотного зв'язку та з'ясування, чи їх реакція є позитивною;

- 4) доопрацювання компетентнісної моделі на підставі результатів попереднього етапу;

5) підсумкова валідація компетентнісної моделі, яка передбачає індивідуальні консультації з вищими керівними кадрами, керівниками служб управління персоналом, а також експертну оцінку із використанням економіко-статистичних методів дослідження;

6) погодження компетентнісної моделі Комісією з питань вищого корпусу державної служби;

7) забезпечення інформаційно-методичного супроводу запровадження компетентнісної моделі шляхом розроблення методичних рекомендацій та інших інформаційних матеріалів щодо її імплементації, проведення семінарів і тренінгів тощо;

8) контроль інтеграції компетентнісної моделі у кадрові процеси шляхом анкетування, вивчення кадрової документації, результатів оцінювання діяльності та індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності тощо (аудит підвищення професійної компетентності персоналу в органі влади);

9) періодичний перегляд і доповнення компетентнісної моделі з метою її актуалізації.

У процесі розроблення компетентнісної моделі для визначення поведінкових індикаторів доцільно застосовувати метод критичних випадків, який відноситься до категорії методів професіографічного аналізу діяльності. Його суть полягає в опитуванні фахівців з метою збору прикладів ефективної і неефективної поведінки, яку вони спостерігали у процесі професійної діяльності. Так звані «критичні випадки» є об'єктом контент-аналізу і класифікації з метою визначення навичок, які сприяють та перешкоджають високим результатам. У формуванні кінцевої моделі необхідно усунути дублювання, абстрактні і нерелевантні формулювання. Якщо компетентнісну модель розробляємо для різних організаційно-управлінських рівнів (для категорій посад «Б» і «В»), то необхідно виділяти відповідні рівні функціональних і спеціальних вимог. Після цього необхідно провести валідацію цих вимог (компетентностей) до відповідних посад державної служби для того, щоб встановити, по-перше, їх відповідність всім завданням і функціям, які реалізують фахівці на досліджуваних посадах, по-друге, що поведінкові індикатори дійсно дозволяють розрізнити ефективну і неефективну поведінку.

Після апробації компетентнісної моделі для вищого корпусу державної служби органи влади розробляють аналогічні моделі для

категорій посад «Б» і «В» на підставі аналізу їх тактичних і стратегічних цілей, а також організаційних і ресурсних можливостей.

Отже, запровадження компетентнісно-орієнтованого управління людським капіталом в органах влади є тривалим процесом та потребує ретельного планування, залучення широкого кола зацікавлених осіб, виконання численних аналітичних процедур, а також організації спеціальних семінарів і тренінгів та інших комунікативних заходів. Проте воно є важливим для професіоналізації та стратегічного розвитку органів влади, оскільки забезпечує виявлення реальних індивідуальних та організаційних навчальних потреб, обґрунтованість індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності, реалістичність цілей професійного навчання (зокрема підвищення кваліфікації), що сприяє його ефективності і результативності.

4.3. Розвиток системних лідерів для державного управління за індивідуально-центричним та системно-орієнтованим підходами

Професійний розвиток керівних кадрів органів влади, здатних забезпечити лідерство у проведенні реформ, є однією з основних цілей Стратегії державної кадрової політики України на 2012–2020 роки. Формувати його модель треба на основі результатів емпіричних досліджень та аналізу сучасних теорій лідерства, еволюція яких віддзеркалює потреби та тренди соціального розвитку і відповідно спричинює трансформацію затребуваних суспільством профілів лідера з домінантою тих чи інших характеристик [80, с. 13].

Результати досліджень британських експертів Чартерного інституту персоналу і розвитку (Chartered Institute of Personnel Development) свідчать: якщо у 2000–2010 роках домінували лідерські теорії, відповідно до яких визначальними були якості особи лідера (у тому числі його цінності, моральність і етичність), то нині акценти зміщують на контекстуальне (або системне) лідерство, яке ґрунтується на розумінні середовища, в якому воно функціонує. Ідеться про ієрархічні рівні, загальну економічну ситуацію, організаційні характеристики, умови нестабільності, невизначеності, складності і неоднозначності тощо [341, с. 4]. Використання концепції контекстуального лідерства в Україні в умовах реалізації реформ передусім пов'язане з тим, що найбільш

важливі виклики для її державного управління (бюрократія, корупція, проблеми децентралізації, неналежна якість адміністративних послуг та ін.) є системними. Це зумовлює потребу лідерів, здатних не тільки формулювати стратегію якісних змін в органах влади, а також середовище, в якому її буде реалізовано, створювати нові ефективні системи, делегувати повноваження і відповідальність за результати їх діяльності. Тому програми розвитку керівних кадрів для державного управління треба формувати не тільки на підставі вимог до лідерських якостей, а також потреб органів влади у лідерстві, зважаючи на цілі та середовище їх функціонування.

Аналіз публікацій вітчизняних і зарубіжних науковців та експертів [46, 63, 79, 80, 87, 98, 99, 241, 257, 277, 313, 327, 330, 331, 333, 341, 347, 355, 356, 363, 365] дозволяє виділити два підходи, за якими досліджують проблеми розвитку системних лідерів: індивідуально-центричний та системно-орієнтований. Представниками першого підходу є експерти Києво-Могилянської бізнес-школи (далі – КМБШ). На думку керівника програми Presidents' MBA В. Геращенко, системний лідер – той, хто веде систему, а тому його вплив, на відміну від харизматичного лідера, стосується швидше не людей, а зв'язків, взаємодії, «правил гри» та структури організацій [277, с. 10]. Програми підготовки таких лідерів спрямовані на розвиток системного мислення, здатності вийти за межі зовнішніх структур, сформулювати нові ідеї і середовище для їх реалізації, готовності взяти на себе відповідальність за минуле й майбутнє та ін. Однак дискусійним є твердження експертів КМБШ про те, що системний лідер «не дуже сильно залежить від зовнішнього середовища» [277, с. 11] навіть за наявності власної внутрішньої системи координат. Якщо у приватному секторі такого впливу важко уникнути в умовах швидких змін, то у державному – це неможливо, незважаючи на розмежування політичної й адміністративної діяльності.

Організовуючи розвиток системних лідерів, слід враховувати результати міжнародного дослідження 2017 року глобальних тенденцій розвитку людського капіталу «Зміна правил в епоху цифрових технологій» (Rewriting the Rules for the Digital Age) компанії Делойт, яка є однією із провідних світових організацій у галузі професійних послуг. Аналіз показників опитування керівників компаній та служб управління персоналом зі 140 країн світу засвідчив, що концепція індивідуального

лідерства у традиційному розумінні вже залишилась у минулому, оскільки сучасний лідер має не тільки розуміти, як управляти командою, забезпечувати ефективну взаємодію і залучення людей, а також розвивати культуру інновацій, навчання та безперервного розвитку персоналу організації [347, с. 78, 81]. Такі висновки підтверджують результати дослідницької програми GLOBE, проаналізовані у параграфі 3.1 монографії. Таку ж позицію відстоюють ряд вітчизняних науковців.

Зокрема, В. Голубь аргументує її наростанням динамізму, різноманітністю соціальних змін, великими обсягами управлінської інформації та багатовекторними вимогами до компетентності керівників [33, с. 12–13]. В. Гошовська та Л. Даниленко обґрунтували, що у сучасному державному управлінні «лідерство» хоч і визначають спочатку як якісну характеристику особи, але надалі воно трансформується в якісні показники ефективності органу публічного управління, тобто набуває особистісно-інституційного виміру [63, с. 224]. І. Грищенко системним вважає найвищий рівень лідерства, спрямований на служіння людям і соціальним системам, на якому відбувається не тільки усвідомлення «заради чого», а також деперсоналізація системи [46, с. 91]. Необхідної для цього поведінкової трансформації важко досягнути, використовуючи тільки індивідуально-центричний підхід до розвитку лідерів. Тому експерти Інституту системного лідерства (The Institute for Systemic Leadership) та Міжпартійної парламентської групи з менеджменту Великобританії (UK All-Party Parliamentary Group on Management) дотримуються системно-орієнтованого підходу. Він ґрунтується на тому, що відповідальність за ефективність системного управління організацією не може бути делегована певному керівнику, оскільки є дещо, набагато глибше за його вміння і поведінку, і ключ – в організаційних факторах. Через це жодні тренінги, незалежно від їх кількості, спрямовані на розвиток вмінь та навичок, оцінювання компетентності керівника або використання стосовно нього психометричних заходів, не можуть запобігти «розривам» в управлінні системою [313, с. 2]. Отже, традиційна модель індивідуального лідерства та інструменти його розвитку, які ґрунтуються на знаннях у сфері психології, нині вже не відповідають достатньою мірою середовищу та іншим умовам розвитку сучасної організації [355, с. 1]. На нашу думку, формувати ефективні механізми розвитку системних лідерів для

державного управління треба на підставі результатів аналізу розглянутих підходів та практики їх застосування.

Чинна в Україні практика розвитку лідерських якостей керівних кадрів органів влади, як правило, передбачає їх навчання «з відривом від виробництва» за програмами тренінгів, після чого вони мають застосовувати результати навчання у професійній діяльності. Подальший успіх залежить від трьох факторів:

1) розуміння того, як використовувати нові знання і вміння, розвинуті навички (це один із критеріїв якості практико-орієнтованих програм);

2) мотивації особи до практикування і подальшого розвитку цих вмінь і навичок;

3) сприятливість середовища для перенесення результатів навчання у професійну діяльність.

Про наявність перших двох елементів може свідчити, наприклад, наявність індивідуальної покрокової програми, у якій передбачається поступове ускладнення вправ, їх різноманітність та регулярність виконання. Зокрема, для розвитку комунікативної компетентності вона може передбачати такі заходи:

1) проведення семінару в органі влади;

2) налагодження ефективної взаємодії зі службою управління персоналом з питань безперервного професійного розвитку підпорядкованого персоналу;

3) входження до складу професійної мережі або робочої групи з підготовки проекту правового акта та активна участь у її засіданнях;

4) виступ з доповіддю на професійну тематику на секційному засіданні міжнародної науково-практичної конференції;

5) налагодження комунікації з іноземними партнерами щодо можливостей роботи у спільних проектах, вирішення професійних проблем тощо;

6) участь у конкурсі на заміщенні вакантної посади державної служби категорії «А»;

7) наставництво або коучинг для працівника підпорядкованого структурного підрозділу та ін.

Можливо, не всі завдання керівнику вдасться ефективно реалізувати через надмірне завантаження на роботі, низький рівень організаційної культури в органі влади, відсутність регламентів та методичних

рекомендацій щодо професійного розвитку кадрів та інші фактори. Тому в оцінюванні використання результатів навчання у професійній діяльності не можна допустити фундаментальну атрибутивну помилку – визначення ефективності діяльності керівника лише на підставі його особистісного потенціалу, професійної компетентності, рівня мотивації тощо, без врахування впливу соціальних, економічних, політичних, організаційних та інших чинників на його діяльність. Адже поведінка є контекстуальною. Нині ця проблема набуває особливої актуальності під час призначення на ключові посади державного управління ефективних менеджерів з приватного сектора та зарубіжних компаній, які мають швидко адаптуватись до ієрархічної бюрократичної структури, нової організаційної культури, правил, компетенцій та реалізувати реформи у новому для них середовищі. У цьому контексті важливими є результати емпіричних досліджень феномену лідерства одного із засновників соціальної психології К. Левіна, який ще у 1930-х роках обґрунтував залежність поведінки людини *B* (behavior) від двох факторів – її індивідуальності *P* (personality) та навколишнього середовища *E* (environment) [333, с. 11–13]:

$$B = F(P, E) \quad (6)$$

На нашу думку, значення цієї функціональної залежності полягає в інтеграції трьох основних підходів до визначення лідерства: поведінкового, ситуативного та з позиції лідерських якостей. Вона дає підстави стверджувати, що ефективність керівника як похідна від поведінки залежить від його особистісних, професійних якостей і навколишнього середовища, а тому ці фактори досліджуємо у тісному взаємозв'язку. Водночас слід враховувати, що в умовах нестабільності, складності і певної невизначеності функціонування сучасних організаційних систем ефективність знижується як за спрощення управлінської проблеми і централізації розробки рішень (замість того, щоб підвищувати здатність організації реагувати на такі виклики у майбутньому), так і в аналізі усіх можливих альтернатив управлінських рішень, що потребує часу та значного інформаційного ресурсу.

Очевидно, що в управлінні соціальною системою (зокрема органом влади) слід дотримуватись принципу необхідної різноманітності У. Ешбі: для ефективного управління різноманітність суб'єкта управління не

повинна бути меншою за різноманітність його об'єкта. Підвищувати різноманітність пропонуємо шляхом запровадження дистрибутивного лідерства, яке поширюється на різні організаційні рівні, створюючи умови для двостороннього руху у запровадженні змін та інновацій – згори донизу і навпаки. Потребу у такій моделі визначено як одну з ключових характеристик довготривалої організаційної ефективності [80, с. 11]. Але виникає 2 важливі питання: яку «критичну масу» лідерів необхідно підготувати для органу влади; як забезпечити не тільки їх професійний і особистісний розвиток, а також подальшу ефективність? Адже за використання індивідуально-центричного підходу лідер може стати успішним, але не достатньо інтегрованим у систему через те, що його поведінку в організації формують і регулюють соціальні норми. Важливим також є те, що групова поведінка не є сумою поведінок лідерів, оскільки вони можуть мати різні бачення, пріоритети, підходи тощо. Тому спроби змінити організацію через зміну індивідів, які ігнорують її системні властивості та не розмежовують індивідуальні зміни з модифікацією в організаційних змінних, мають довгу історію теоретичної невідповідності і практичних провалів [327, с. 658].

Отже, розвиток лідерів для державного управління не може обмежуватись індивідуально-центричним підходом на підставі таких непідтверджених припущень: розвиток організації є результатом індивідуального розвитку; розвиток і покращення є синонімами; тренінги можуть забезпечити більшість рішень щодо розвитку лідерства; збільшення витрат на участь керівників у тренінгах з розвитку лідерських якостей призводить до покращення лідерства [331, с. 189–190]; заклади підвищення кваліфікації можуть на власний розсуд формувати зміст навчальних програм та визначати найкращі форми і методи їх реалізації.

Досвід США та Великобританії свідчить, що розвиток дистрибутивного лідерства на засадах концепції залучення є важливим кроком до зміни організаційної культури органу влади, оскільки передбачає такі переваги:

- делегування повноважень у такий спосіб, що розширює можливості та створює умови для реалізації потенціалу фахівців на всіх організаційних рівнях;

- об'єднання різних груп зацікавлених сторін у формуванні спільного бачення; заохочення і створення умов для розвитку організації, яка

характеризується культурою, що ґрунтується на цілісності, етичності і транспарентності;

- об'єктивну оцінку працівників, їх внеску та впливу їх поведінки на клімат у колективі;

- можливість не тільки оперативної реакції на зміни у середовищі, а також проактивного запровадження змін.

Зарубіжні експерти шляхом емпіричних досліджень довели, що програми з розвитку лідерства будуть ефективними за таких умов: спрямованість на розвиток колективної спроможності; орієнтація не тільки на індивідуальну, а й організаційну здатність та досягнення цілей діяльності органу влади; інтеграція з додатковими заходами, які спрямовані на покращення відповідних системних змінних; використання реальних матеріалів, а не абстрактних/загальних кейсів [331, с. 202].

Проаналізовані підходи і принципи є базовими для сучасної концепції системного лідерства. Для її реалізації розвиток лідерів має здійснюватись у поєднанні індивідуально-центричного та системно-орієнтованих підходів, порівняльну характеристику яких подано у табл. 14.

Таблиця 14

Порівняльна характеристика індивідуально-центричного та системо-орієнтованого підходів до розвитку лідерства

Аспекти	Індивідуально-центричний підхід	Системно-орієнтований підхід
Орієнтація	На особу	На систему і середовище
Мета	Розвиток лідерського потенціалу особи	Розвиток лідерства в організації
Об'єкт	Лідерські якості	Лідерська діяльність
Ключові питання	Якими є лідерські якості? Як їх розвинути?	Якими є потреби органів влади у лідерстві? Як їх задовольнити?
Сутність лідерства	Інструмент ефективного управління	Ресурс організації, яким можна управляти
Підхід	Персоналізація лідера	Деперсоналізація системи
Ключовий критерій оцінювання	Індивідуальна та командна ефективність	Рівень залучення та організаційна ефективність

Застосування індивідуально-центричного підходу передбачає нарощення людського капіталу на індивідуальному рівні, а системно-орієнтованого – розвиток колективних лідерських процесів і людського капіталу на рівні органу влади. Баланс у їх використанні забезпечить вирішення таких завдань:

- задоволення індивідуальних і організаційних, поточних і стратегічних потреб у навчанні;

- підвищення мотивації керівних кадрів та їх «відданості» органу влади, оскільки у результаті навчання вони розуміють, як забезпечувати ефективність його діяльності;

- налагодження взаємодії та обміну досвідом поза межами органу влади (шляхом участі у тренінгах, інших програмах підвищення кваліфікації) та розвитку організаційної культури і соціального капіталу в органі влади.

Оскільки у структурі управління органом влади ми виділяємо 3 рівні (вищий, середній і нижчий), розвивати системних лідерів пропонуємо за такою ж ієрархією:

Рівень 1. Усвідомлення керівником нижчого рівня: структури і характеристик системи, її взаємозв'язків та емерджентних властивостей, факторів, які спричиняють зниження ефективності її функціонування; умов розвитку організації як системи шляхом запровадження необхідних змін; ролі лідера у досягненні цілей діяльності органу влади.

Рівень 2. Оволодіння керівником середнього рівня знань і вмінь щодо запровадження дистрибутивного лідерства, реалізації концепції залучення персоналу, а також розвиток його системного мислення.

Рівень 3. Розвиток здатності керівника вищого рівня визначати виклики для органу влади, формувати бачення і стратегію змін, інтегрувати системні підходи в управлінську діяльність для якісної трансформації організаційної системи, її середовища.

На нашу думку, розвиток таких лідерів у системі підвищення кваліфікації доцільно здійснювати за 2-ма видами навчальних програм:

- 1) програмою спеціалізованого короткострокового навчального курсу, орієнтованою на розвиток лідерства у конкретній організаційній системі – безпосередньо в органі влади;

- 2) спеціальною професійною програмою підвищення кваліфікації керівних кадрів, структурованою за ієрархічними рівнями управління, – у закладах підвищення кваліфікації.

Пропонуємо такий алгоритм їх запровадження:

- 1) реалізація пілотних проектів у 2-3 органах влади з метою діагностування проблем системного лідерства;
- 2) формування змісту навчання і визначення його методів на підставі результатів діагностики;
- 3) реалізація програм спеціалізованих короткострокових навчальних курсів в органах влади;
- 4) розробка та запровадження інструментів оцінювання результатів навчання;
- 5) формування спеціальної професійної програми з розвитку системного лідерства за ієрархічними рівнями управління з урахуванням досвіду реалізації етапів 1-4;
- 6) уніфікація підходів до формування і реалізації програм з розвитку лідерства шляхом розроблення відповідних методичних рекомендацій та їх погодження Нацдержслужбою.

На першому етапі слід врахувати досвід Інституту системного лідерства щодо використання інструменту «Пошук лідерства: організаційна перспектива» («The Search for Leadership: An Organizational Perspective»), який передбачає анкетування персоналу організації за 9-ма характеристиками, що оцінюють за трибальною шкалою. Кожному аспекту оцінювання відповідає модуль навчальної програми (табл. 15), яка, залежно від результатів діагностування, може реалізовуватись у повному обсязі або частково.

Таблиця 15

Аспекти оцінювання для визначення структури навчальної програми з розвитку системного лідерства

Аспекти оцінювання системи	Модулі навчальної програми
Керівні кадри розуміють, якими є потреби організації у їхньому лідерстві	Модуль 1. Лідерство і розвиток управління
Середовище є таким, що система не орієнтується на збереження і підтримку діючого режиму	Модуль 2. Лідерство і розвиток організації
Організація відіграє важливу роль у визначенні того, чи зможуть керівні кадри отримати користь від мобільності і навчання	Модуль 3. Лідерство і навчання

Організація чітко розуміє, що необхідно для реалізації лідерства та використання компетентності керівних кадрів	Модуль 4. Лідерство і компетентність
Влада стає менш вузько зосередженою на вершині ієрархії	Модуль 5. Лідерство і культура
Фахівці рідко уникають дискусії на вищому рівні через страх «перетнути межу»	Модуль 6. Лідерство і делегування
Фахівцям легко говорити «мовою систем» без страху критики або нерозуміння	Модуль 7. Лідерство і система
Ризик того, що організація надто схильна до жорсткого порядку і стабільності або до анархії і розладу, є низьким	Модуль 8. Лідерство і загрози
Персональна відповідальність за моніторинг і консультування з питань функціонування і розвитку системи є чітко визначеною	Модуль 9. Лідерство і підзвітність

Джерело: [356]

Використання інструменту «Пошук лідерства: Організаційна перспектива» забезпечує такі переваги:

- залучення не тільки керівних кадрів, а також інших фахівців органу влади до аналізу проблем його функціонування і розвитку;
- виявлення проблем реалізації лідерства в органі влади не тільки на підставі оцінки якостей і компетентності його керівних кадрів, а також структури та зв'язків організаційної системи, її процесів, взаємодії елементів, динаміки розвитку, організаційної культури тощо;
- формування змісту і методики навчання з питань комплексного запровадження лідерства в органі влади на підставі результатів емпіричних досліджень.

На нашу думку, в адаптації досвіду використання цього інструменту доцільно змінити шкалу оцінювання з трибальної на стобальну, що забезпечить можливість аналізу розсіювання, варіації та узгодженості думок фахівців. Тоді на підставі результатів анкетування можна проводити проміжне опитування фахівців, оцінки яких значно відрізняються від розрахованих середніх значень.

Провідну роль у забезпеченні реалізації системно-орієнтованого підходу до розвитку лідерів в органах влади відводимо генеральним директоратам та модернізованим службам управління персоналом. Роль

фахівців з реформ полягає у діагностуванні проблем функціонування організаційної системи та розробленні пропозицій до змісту програми спеціалізованого короткострокового навчального курсу з урахуванням завдань і особливостей функціонування органу влади. Фахівці з управління персоналом мають формувати пропозиції щодо організації навчання, реалізації його результатів, удосконалення середовища організаційної системи (розвиток організаційної культури, внесення змін до регламентів з кадрового менеджменту, програм наставництва тощо).

4.4. Організаційне навчання в органах влади як ефективний інструмент забезпечення безперервної освіти

Сучасне розуміння безперервного навчання керівних кадрів органів влади передбачає спрямованість на підвищення ефективності та якості надання управлінських послуг, зростання рівня їх професійної компетентності, ділової ініціативи, сучасного мислення, оволодіння новими методами управління. Однак сьогодні відсутні науково обґрунтовані рекомендації щодо порядку та механізмів забезпечення безперервності освіти, запровадження нових ефективних підходів до самоосвіти кадрів та переходу до так званих «відкритих» систем навчання, які в умовах світових глобалізаційних процесів, розвитку інформаційного суспільства є потужним інструментом одержання нових знань.

За сім років дискретних реформ стало очевидно, що без ефективних підходів до організації навчання персоналу в органах влади ці проблеми вирішити неможливо. Адже програми підвищення кваліфікації, які реалізують навчальні заклади, якими ефективними вони не були б, не можуть врахувати індивідуальні потреби та стиль навчання кожного слухача, забезпечити використання результатів підвищення кваліфікації у професійній діяльності, а також безперервність і наступність навчання кадрів з урахуванням стратегічних завдань розвитку органів влади, в яких вони працюють. У розвитку професійної компетентності керівних кадрів важливим є те, що, відповідно до «піраміди навчання», максимального результату навчання (90%) досягають через навчання інших [162, с. 13–16, 21]. Тому організаційне навчання є не тільки ефективним засобом створення, збереження та обміну знаннями в

органах влади, а також важливим інструментом управління компонентами людського капіталу – інтелектуальним, соціальним та організаційним. Тому його розглядаємо не лише як адміністративну функцію, а як інструмент досягнення стратегічних цілей органу влади.

На сучасному етапі реалізації системних реформ у сфері державного управління запровадження організаційного навчання в органах влади треба здійснювати на основі завдань, принципів і підходів, визначених у Законі України «Про державну службу» [195] та Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки [256] (зокрема щодо організації підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці, впровадження сучасних методів управління персоналом, створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами, забезпечення службами управління персоналом організаційного розвитку органів влади та ін.).

Теоретико-методичні аспекти управління знаннями і кадровим потенціалом органів влади, реалізації концепції «організація, що навчається», використання коучингу і наставництва, удосконалення командної роботи в державних установах, розвитку організаційної культури та її впливу на процеси реформування державного управління вивчали Н. Алюшина [2], Г. Борщ [20], К. Ващенко [23], В. Гошовська [37], В. Гурієвська [49], І. Ібрагімова [241], С. Калашнікова [79], О. Оболенський [142], Л. Пашко [179], О. Руденко [244] та інші вітчизняні науковці. Результати їх досліджень є важливими для удосконалення підходів до підвищення професійної компетентності державних службовців, розвитку програм та моделей їх формального і неформального навчання. Тому обґрунтовувати заходи щодо забезпечення ефективності організаційного навчання в органах влади України треба з урахуванням напрацювань вітчизняних науковців-практиків, а також зарубіжного досвіду і результатів емпіричних досліджень у цій сфері країн із розвиненим інститутом державної служби.

Аналіз вітчизняного і зарубіжного досвіду підвищення кваліфікації державних службовців дозволяє визначити першочергові заходи, які мають реалізовувати органи влади в Україні, щоб вирішити проблеми їх професіоналізації (табл. 16).

**Заходи щодо запровадження організаційного навчання
в органах влади України**

Проблеми професіоналізації	Заходи щодо запровадження організаційного навчання
Відсутність фахівців з питань реформ та корпусу ефективних керівників-лідерів	Запровадження програм розвитку талантів на державній службі; визначення навчальних потреб кадрів з урахуванням компетентностей, які будуть необхідні органу влади у майбутньому; створення і розвиток професійних мереж керівних кадрів.
Низький рівень мотивації розвитку професійної компетентності державних службовців	Запровадження стратегічного компетентнісно-орієнтованого розвитку людського капіталу; розвиток організаційної культури; створення умов для обміну досвідом; забезпечення можливості для державних службовців участі у національних і міжнародних програмах та проектах; забезпечення зв'язку між підвищенням професійної компетентності і кар'єрним розвитком кадрів.
Невизначеність індивідуальних навчальних потреб	Аналіз індивідуальних навчальних потреб під час призначення на посаду і щорічного оцінювання, обов'язковість їх узгодження з організаційними навчальними потребами.
Відсутність безперервності і наступності навчання, низький рівень використання його результатів у практичній діяльності	Запровадження еталонної моделі змішаного навчання; широке запровадження наставництва, коучингу та діяльнісного навчання в органах влади; визначення відповідальності керівництва за створення умов для розвитку професійної компетентності кадрів і практикування набутих знань і вмінь.
Невідповідність функцій служб управління персоналом	Чітке визначення функцій і відповідальності служб управління персоналом у сфері підвищення професійної компетентності кадрів; перетворення служб управління персоналом на «сервісні центри» з його розвитку; запровадження внутрішнього аудиту з метою

	інформаційно-методичної підтримки таких служб; організація систематичного підвищення кваліфікації фахівців служб управління персоналом з питань розвитку професійної компетентності кадрів.
Відсутність інформаційного забезпечення підвищення професійної компетентності персоналу	Документування всіх видів і форм навчальної діяльності в органах влади; створення єдиного інформаційного ресурсу для підвищення професійної компетентності державних службовців; запровадження комплексного контролю навчання і оцінювання його результатів.
Неналежне фінансове забезпечення підвищення професійної компетентності персоналу	Планування фінансування підвищення професійної компетентності персоналу у відсотковому відношенні до фонду оплати праці; прийняття управлінських рішень на підставі аналізу ефективності, результативності і економічності навчальних заходів.

Підвищення рівня професійної компетентності персоналу органу влади має здійснюватись в чотири етапи:

- 1) планування розвитку професійної компетентності персоналу та заходів організаційного навчання;
- 2) організація навчання (включає організаційне навчання, підвищення кваліфікації в інших установах і організаціях та ін.);
- 3) реалізація програм підвищення кваліфікації та інших навчальних заходів;
- 4) контроль і оцінювання процесів навчання та його результатів.

З метою забезпечення проактивності навчання персоналу на етапі його планування необхідно відповісти на такі запитання:

1. Яких конкретних результатів діяльності у короткостроковій і довгостроковій перспективах необхідно досягнути органу влади в цілому та його структурним підрозділам?

2. Які компетентності для цього необхідні? Які вже є в наявності і яких не вистачає?

3. Як забезпечити розвиток необхідних компетентностей?

Відповідь на перше питання – у стратегії розвитку органу влади, яка має визначати структурні і поведінкові взаємовідносини між його підрозділами, передбачати системну діяльність із досягнення її цілей

[324, с. 63]. Стратегічний підхід до розвитку професійної компетентності кадрів органу влади реалізується через складання стратегії професійного розвитку персоналу й індивідуальних стратегій професійного розвитку, які деталізуються в організаційних й індивідуальних програмах підвищення рівня професійної компетентності (рис. 5).

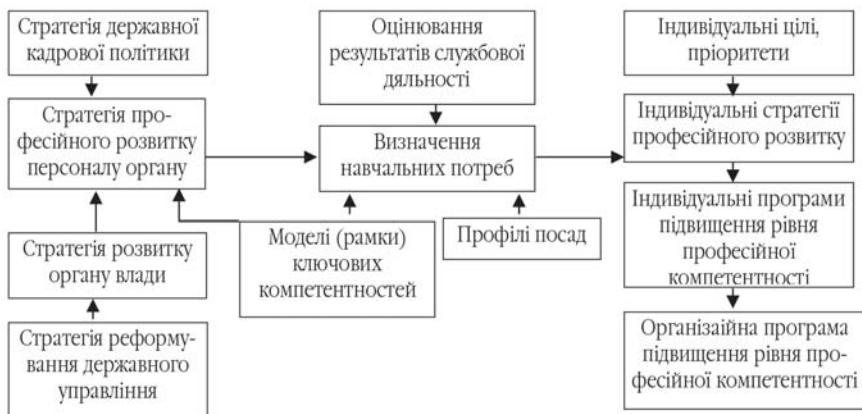


Рис. 5. Стратегічне планування підвищення професійної компетентності персоналу органу влади

Стратегія професійного розвитку персоналу спрямована на підвищення спроможності органу влади щодо забезпечення високого рівня компетентності працівників з урахуванням цілей його функціонування та завдань Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки. Вона деталізується у щорічних організаційних програмах підвищення рівня професійної компетентності, структурованих за категоріями посад, видами навчання, місцем, суб'єктами, формами його здійснення та періодами.

Необхідність формування організаційних та індивідуальних стратегій професійного розвитку не передбачено в чинному законодавстві, але вони мають важливе значення для розвитку талантів та підготовки кадрів для вищого корпусу державної служби. Основними умовами ефективності стратегічного планування індивідуального

розвитку та розробки щорічних індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності є:

- чітке розуміння потреб та цілей розвитку;
- мотивація змінюватись та витратити час і енергію для досягнення намічених цілей;
- наявність необхідних для розвитку ресурсів, а також знань та навичок (зокрема щодо індивідуального стилю мислення і навчання [61, с. 349–363], використання ефективних методів і технологій розвитку, які базуються на сучасних принципах навчання дорослих);
- відповідальність щодо націлення розвитку на підвищення ефективності діяльності та досягнення результатів.

Індивідуальні та інституційні переваги планування індивідуального розвитку керівних кадрів подано у табл. 17.

Таблиця 17

Переваги планування індивідуального розвитку керівних кадрів

Індивідуальні переваги	Інституційні переваги
Побудова та реалізація індивідуальної траєкторії навчання, забезпечення концентрації особи на власних пріоритетах розвитку.	Реальне вивчення начальних потреб, планування навчання (індивідуального, групового, організаційного), створення передумов для запровадження системи моніторингу розвитку кадрів та підвищення ефективності процесу їх щорічного оцінювання.
Узгодження з безпосереднім керівником програми індивідуального розвитку з урахуванням результатів щорічного оцінювання, що сприяє формуванню сприятливого для навчання середовища та кар'єрному розвитку фахівця.	Виявлення лідерського потенціалу керівних кадрів з метою його спрямування «у потрібному для організації руслі», узгодження цілей їх розвитку із цілями розвитку органу державної влади.
Підвищення мотивації до саморозвитку, а також навчання «через дію» безпосередньо на робочому місці.	Підвищення мотивації керівних кадрів до організації навчання інших фахівців, наставництва тощо.

У формулюванні цілі індивідуального розвитку важливо враховувати факт, що чим чіткішою та зрозумілішою вона є, то більш ймовірнішим буде її досягнення. Ціль повинна відповідати критеріям SMART (specific, measurable, achievable, relevant, time-framed) тобто бути конкретною, вимірювальною, досяжною, адекватною, з розрахованими термінами досягнення. Водночас, щоб досягти вражаючих результатів, у формулюванні цілі доцільно використовувати «метод якісних стрибків» та усвідомити мотиви її реалізації.

Визначенню індивідуальної стратегії професійного розвитку керівника передують його діагностика, а також оцінювання наявних якостей та факторів, які впливають на його конкурентоспроможність і кар'єрний ріст, шляхом особистісного SWOT-аналізу за такими напрямками:

strengths (сильні сторони) – особистісні якості, знання, вміння, навички, які сприяють кар'єрному розвитку, налагодженню взаємовідносин з іншими тощо;

weaknesses (слабкі сторони) – особистісні якості, які перешкоджають досягненню успіху та можуть створювати внутрішню нестабільність (їх необхідно розвивати щоб утримати досягнуте або піднятися на новий рівень розвитку);

opportunities (можливості) – сприятливі умови і обставини, які можуть підвищити цінність керівника, але поки ним не використовуються;

threats (загрози) – існуючі та потенційні ризики і загрози.

Відповідно до статті 49 Закону України «Про державну службу» [195] індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності державного службовця складається за результатами оцінювання його службової діяльності разом із службою управління персоналу. На нашу думку, фахівці із розвитку персоналу мають здійснювати методичне забезпечення, консультування та координування процесу планування підвищення рівня професійної компетентності кадрів, а не брати безпосередню участь у розробленні всіх індивідуальних програм. Для реалізації такого підходу необхідно розробити методичні рекомендації, які передбачають порядок визначення навчальних потреб, складання стратегій і програм, формування моделей навчання, підходів до їх реалізації та оцінювання результатів навчання.

Друге питання слід вирішувати шляхом оцінювання персоналу із використанням компетентнісних моделей (централізованої – для вищого

корпусу державної служби і децентралізованої, що враховує стратегічні завдання функціонування органу влади і технічні компетентності, – для інших категорій посад). Комплексне оцінювання компетентностей з метою виявлення навчальних потреб слід здійснювати за трьома рівнями: індивідуальний, колективний (структурний підрозділ, проектна або робоча група) та організаційний. В умовах відсутності спеціальних центрів оцінювання професійної компетентності державних службовців індивідуальні навчальні потреби визначають за результатами щорічного оцінювання їх службової діяльності з урахуванням перспектив розширення повноважень, кар'єрного розвитку тощо. Крім цього, слід враховувати, що необхідність у формуванні або розвитку складових професійної компетентності керівника найчастіше виявляється безпосередньо у процесі його діяльності, та здійснюється за моделлю, поданою на рис. 6.



Рис. 6 Цикл формування (розвитку) складових професійної компетентності

У визначенні пріоритетів індивідуального розвитку можна обирати одну із стратегій розвитку:

1) розвиток слабких сторін (набуття відсутніх або удосконалення слабо розвинених вмінь і навичок);

2) компенсація слабких сторін за рахунок посилення сильних сторін (удосконалення вже розвинутих навичок з метою подальшого їх активного використання для того, щоб слабкі сторони нівелювались на їх фоні);

3) комплексний підхід до розвитку лідерських якостей (поєднання перших двох підходів у наведеній послідовності, що вимагає більше часу, але є найбільш ефективним).

Приймаючи рішення про шлях розвитку необхідних компетентностей (третє питання), слід враховувати такі фактори:

- можливість їх розвитку;
- переваги, недоліки та ефективність різних форм і методів навчання (табл. 18);
- ресурсне забезпечення організаційного та інших видів навчання.

Таблиця 18

Основні переваги, недоліки та рівень ефективності основних форм і методів навчання

Переваги	Недоліки	Рівень ефективності
Професійна програма підвищення кваліфікації		
Включає широке коло професійних питань; сфокусована на проблеми реалізації реформ; створює умови для обміну досвідом і налагодження професійних зв'язків.	Недостатня практична спрямованість; тривалий відрив слухачів від роботи.	Високий – для осіб, вперше прийнятих на державну службу у межах реалізації комплексних адаптаційних програм; середній або низький – для інших слухачів.
Короткостроковий тематичний семінар (трєнінг)		
Висока практична спрямованість; Використання різних методів інтерактивного навчання.	Не враховує індивідуальні стилі навчання.	Високий – за умови подальшого практикування вмінь і навичок.
Дистанційне (або електронне) навчання		
Доступність у зручний час для великої кількості слухачів незалежно від місця їх перебування.	Низький рівень контролю за навчальним процесом; низька оперативність консультування та зворотного зв'язку; можливі технічні проблеми у роботі системи.	Високий або середній – для розвитку знань; низький – для розвитку вмінь і навичок.

Наставництво (менторство)		
Є індивідуалізованим; сприяє вирішенню конкретних професійних завдань; проводиться «у реальному часі».	Взаємозв'язки між наставником і підопічним можуть бути неефективними.	Високий – за умови правильно обраної моделі та способу її реалізації.
Коучинг		
Є індивідуалізованим та вузько сфокусованим на певний аспект розвитку; сприяє виявленню нових підходів до вирішення старих проблем.	Обмежений часовими рамками; відсутні стандарти коучингу; зовнішній коуч не обізнаний з особливостями діяльності організації та її культури, внутрішньому – бракує часу.	Високий – у використанні внутрішніх коучів та за умови врахування типу референції підопічних.
Діяльнісне навчання		
Навчання здійснюється одночасно із вирішенням професійних проблем; при командній роботі учасники навчаються один в одного.	Якщо проблема надто складна, необхідно залучати коуча або інших експертів; увага команди зосереджується на виконанні завдання, а не навчанні її членів.	Високий – у разі чіткості цілей і наявності зворотного зв'язку.
Самоосвіта		
Є самокерівною діяльністю та органічною складовою безперервного навчання; здійснюється у зручний час.	Потребує здатності критичного самооцінювання та високого рівня самоорганізації.	Високий – за умови цілеспрямованості, систематичності та поєднання з іншими методами навчання.

У результаті проведеного нами у I кварталі 2017 року опитування керівних кадрів органів влади виявлено, що вони підвищують професійну компетентність, як правило, шляхом участі у семінарах і навчальних курсах (72,6%), самоосвіти (65,1%), навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації (40,6%) та

участі у розробленні проектів нормативно-правових актів (36,8%). Порівняймо: у федеральних агентствах США, згідно з результатами дослідження, проведеного в 2015 році Радою з захисту систем заслуг, вищі керівні кадри найбільш активно використовують можливості дистанційного навчання (71%), виконують функції ментора (68%) та навчаються за короткотерміновими тренінговими програмами для керівників (65%). Водночас найбільш ефективними формами навчання і розвитку вони вважають розвивальні завдання (зокрема участь у робочих групах з підготовки пропозицій до законодавства), програми розвитку лідерства та менторство [362, с. 25].

Результати схожого дослідження, проведеного у Великобританії Чартерним інститутом персоналу і розвитку, свідчать, що керівні кадри і фахівці з розвитку людських ресурсів публічного і приватного секторів, а також неприбуткових організацій навчання і розвиток найчастіше здійснюють на робочому місці (48%), за внутрішніми програмами розвитку (46%) і з використанням коучингу, який проводиться внутрішніми експертами (32%), та вважають ці форми найбільш ефективними [332, с. 9]. Очевидно, що у трьох випадках інструментарій опитування та фокус-групи є різними, через що порівняння показників є недоречним, однак для нашого дослідження важливою є інформація про високий рівень ефективності і використання у країнах із розвиненим інститутом державної служби форм і методів організаційного навчання. До формального навчання, на відміну від вітчизняної практики, де воно має підтверджуватись документом державного зразка, відноситься участь у будь-яких навчальних програмах, включаючи внутрішні. Його застосування є необхідним за таких умов:

- навчальна потреба не може бути задоволена через навчання на робочому місці або шляхом самоосвіти у прийнятні терміни;
- знання і вміння треба розвивати швидко відповідно до нових вимог (законодавства, стандартів, положень, організаційних регламентів тощо);
- навчальну потребу, яка є спільною для багатьох фахівців, легко задовольнити шляхом навчальної програми.

Під час використання формального підходу необхідно зосереджувати увагу на тих компетентностях, які відносно швидко можна істотно розвинути шляхом семінарів, тренінгів, ділових ігор тощо. До їх числа відносять ефективні комунікації, організацію командної роботи, управління конфліктами, прийняття управлінських рішень тощо. Натомість, на розвиток емоційного інтелекту дорослим необхідно витратити більше зусиль та енергії, оскільки завдання полягає не в тому, щоб навчитись чомусь вперше або розвинути існуючі навички, а змінити стару модель поведінки на нову. Тому компетентностям, які необхідні для роботи в органі влади, але важко піддаються розвитку, слід приділяти особливу увагу ще на етапі конкурсного відбору фахівців.

У процесі планування розвитку професійної компетентності персоналу та його організаційного навчання в органі влади важливо забезпечити, щоб індивідуальні та організаційні програми були не тільки переліками заходів, а структурованими моделями, які би, по-перше, раціонально поєднували різні форми і методи навчання, по-друге, стали каталізаторами змін в органах влади, по-третє, могли одночасно використовуватись як інструменти оцінювання організаційного навчання. На нашу думку, з цією метою за еталонну можна використати модель 70:20:10, розроблену експертами Центру креативного лідерства у 1990-х роках на підставі численних теоретичних та емпіричних досліджень [349]. Відповідно до неї, 70% часу на навчання і розвиток витрачається на набуття професійного досвіду шляхом виконання нових функцій і завдань, вирішення проблем на робочому місці, запровадження змін, стажування та ін., 20% – на навчання через взаємовідносини (наставництво, коучинг, діяльнісне навчання у команді, участь у роботі професійних мереж тощо) і 10% – на навчання за формальними і неформальними програмами підвищення кваліфікації, включаючи електронне навчання і внутрішні програми розвитку в органі влади.

Модифікувавши модель 70:20:10, яку Чарльз Дженнінгс розробив у 2014 році [349, с. 5], одержимо структурну модель змішаного навчання, орієнтовану на формування доданої вартості людського капіталу (рис. 7).

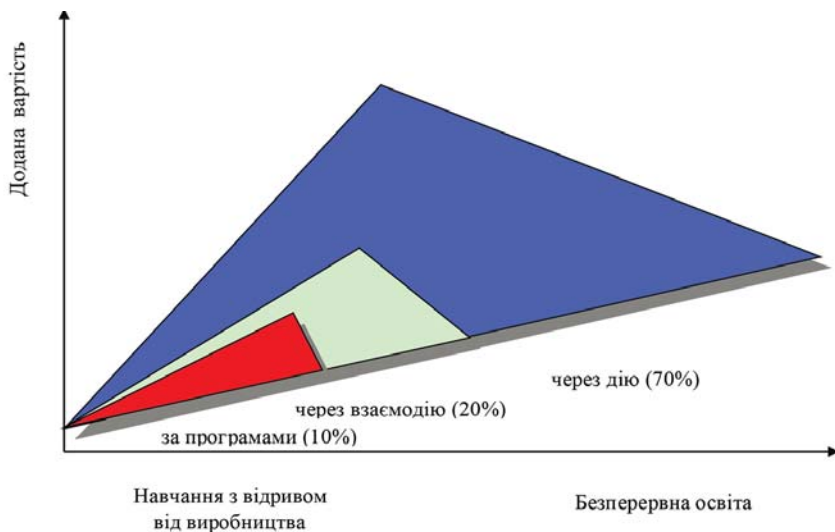


Рис. 7 Еталонна структурна модель змішаного навчання 70:20:10

На рисунку максимальної доданої вартості людського капіталу (найвищої точки) досягають у результаті практикування знань і вмінь, набутих внаслідок змішаного навчання. Далі, якщо навчання здійснювати тільки через дію, то внаслідок старіння знань додана вартість зростає, але менш інтенсивно. Для того, щоб забезпечити циклічність змішаного навчання, у Концепції реформування системи професійного навчання [90] визначено періодичність підвищення кваліфікації за формальними програмами.

Проаналізувавши аргументи критиків моделі 70:20:10, а також її альтернативи [302, 342], вважаємо, що на сучасному етапі реформування управління людськими ресурсами в органах влади вона може стати корисним інструментом запровадження організаційного навчання за таких умов:

- 1) модель має розглядатись як широка концепція навчання, яка передбачає гнучкі підходи до його структури, а не чітке співвідношення різних форм і методів навчання;
- 2) важливим завданням запровадження моделі є розвиток відповідної організаційної культури з метою побудови системи безперервного навчання, зосередження уваги на його неформальній частині;

3) формальне і неформальне навчання має поєднуватись логічно відповідно до завдань розвитку необхідних компетентностей;

4) фахівці з управління персоналом мають мати знання і вміння, необхідні для реалізації заходів із запровадження та підтримки функціонування моделі.

Такий підхід сприятиме: запровадженню єдиних підходів до планування підвищення рівня професійної компетентності; документуванню не тільки формального, а й неформального і інформального навчання з метою фіксування інформації, необхідної для виявлення його результатів; підвищенню мотивації керівних кадрів до проведення наставництва та коучингів, що матиме позитивний вплив на розвиток культури навчання та ін.

Успіх професійного розвитку керівних кадрів органів влади значною мірою залежить від соціальних факторів (змісту професії, перспективи кар'єрного росту, комунікації, сприйняття керівника його підлеглими) та інституційних чинників (організаційних цінностей та культури, моделі управління, інноваційного розвитку). Створення культури навчання як важливого компоненту організаційної культури органу влади передбачає такі заходи:

- розвиток та поширення серед персоналу візії бажаного майбутнього та віри у нього;

- забезпечення «підтримуючої автономії» для фахівців, наділення їх повноваженнями приймати рішення у межах визначеної політики і регламентів;

- створення сприятливого для навчання середовища через формування підтримуючої політики і систем, відведення часу на його здійснення;

- використання технологій коучингу з метою розвитку талантів, заохочення працівників визначати альтернативи і знаходити власні шляхи вирішення проблем;

- підтримку фахівців у подоланні викликів, надання їм часу, ресурсів і зворотного зв'язку;

- визнання важливості демонстрації керівниками рольових моделей;

- заохочення створення мереж як спільноти практиків;

- позбавлення від жорсткої бюрократичної системи, яка створює проблеми та не полегшує роботу [291, с. 287].

Необхідною умовою ефективності управління розвитком професійної компетентності персоналу є контроль і оцінювання процесів та результатів навчання, який має вирішувати такі завдання:

- 1) встановлення рівня досягнення цілей навчання;
- 2) виявлення ефективності використання ресурсів на його здійснення;
- 3) обґрунтування доцільності подальшої реалізації використовуваних формальних програм, інших методів навчання та їх моделей;
- 4) інформаційне забезпечення удосконалення системи організаційного навчання.

Зважаючи на відсутність в Україні системних підходів до управління розвитком людського капіталу в органах влади, результати навчання їх персоналу визначають навчальні заклади одразу після реалізації програм підвищення кваліфікації. Така інформація може свідчити, як правило, про розвиток когнітивної компетентності учасників програм, а також актуальність змісту та доречність застосування обраних технологій навчання. Проте це ще не є свідченнями результативності навчання і ефективності використання коштів органу влади на його здійснення. Проаналізувавши різні моделі оцінювання результатів навчання (зокрема, модель Кіркпатріка, ROI-модель Філіпса, CIRO-модель Берда, CIPP-модель Стафлебима та ін.), вважаємо, що комплексне оцінення процесів і результатів навчання персоналу органу влади передбачає їх аналіз у такій послідовності:

- 1) планування розвитку професійної компетентності персоналу та навчальних заходів – ступінь правильності визначення потреб, цілей навчання, раціональності обраних навчальних заходів та термінів їх реалізації;
- 2) організації і реалізації навчальних заходів – чи добре навчальні заходи організовано і проведено в органі влади, чи ефективно використано його ресурси;
- 3) реакції слухачів – яким є враження учасників від навчальних заходів;
- 4) засвоєння слухачами навчального матеріалу, що проявляється у набутті нових знань, вмінь, навичок або зміні ставлень;
- 5) зміни поведінки – як участь у навчальних заходах вплинула на поведінку фахівців у процесі їх професійної діяльності;

б) результатів навчання – як заходи вплинули на індивідуальні, колективні та організаційні результати діяльності.

На кожному наступному аналітичному рівні релевантність інформації для прийняття рішень підвищується, проте збір доказів, які свідчать про результативність і ефективність навчання, ускладнюється. Тому ми погоджуємось з тезою Кірпатріка про те, що у процесі аналізування зміни поведінки та результатів навчання важливо задовольнятися свідченнями, оскільки докази зазвичай одержати неможливо [328, с. 70]. Якщо мова йде про оцінювання результатів реалізації окремої програми, то за комплексного підходу до розвитку компетентностей, на які вона націлена шляхом використання моделей змішаного навчання, неможливо розділити зміну поведінки через певні форми і методи навчання (наприклад, дистанційне навчання, тренінг, діяльнісне навчання та самоосвіта). У цьому випадку оцінка результату реалізації формальної програми завершується етапом 3 або 4, а оцінювання розвитку відповідної професійної компетентності та його впливу на результат професійної діяльності фахівця здійснюється під час щорічного оцінювання, передбаченого статтею 44 Закону України «Про державну службу» [195].

4.5. Запровадження аудиту підвищення професійної компетентності персоналу в органах влади

Відповідно до пункту 4 статті 48 Закону України «Про державну службу» керівник державної служби у межах витрат, передбачених на утримання відповідного державного органу, забезпечує підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці або в інших установах (організаціях), а також має право закуповувати послуги, необхідні для його здійснення, у підприємств, установ, організацій та фізичних осіб [195]. Водночас пункт 10 Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на період до 2017 року передбачає необхідність розроблення та впровадження методики аудиту ефективності підвищення професійної компетентності державних службовців [221]. На сучасному етапі модернізації інституту державної служби України, коли необхідно вирішувати питання реформування системи професійного навчання державних службовців, метою аудиту

має бути не тільки оцінювання ефективності підвищення їх професійної компетентності, а також аналіз функціонування систем організаційного навчання персоналу органів влади з метою забезпечення їх стратегічного розвитку. Тому аудит підвищення професійної компетентності персоналу органів влади ми розглядаємо як ефективний інструмент аналітичного забезпечення управління їх людським капіталом.

Особливості аудиту персоналу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування досліджували Н. Гончарук [34], О. Пархоменко-Куцевіл [176], А. Рачинський [34, 236], М. Рудакевич [243], О. Савченко-Сватко [248] та інші вітчизняні науковці. Вони розкрили можливості і сутність аудиту персоналу (кадрового, організаційно-кадрового аудиту), його завдання і принципи, визначили напрями та об'єкти, запропонували алгоритм та показники для аудиторської перевірки, інструменти оцінювання кадрової політики та ін. Цікавими є судження про те, що такий аудит може виявити неформальні групи та їх лідерів, діагностувати соціально-психологічний клімат, визначати результативність і ефективність використання і функціонування персоналу з позиції його потенціалу тощо [34, с. 51, 52]. Оскільки результати аудиту повинні базуватись на аудиторських доказах, такий аналіз потребує відповідного науково-методичного забезпечення. Воно має передбачати інструментарій і технологію оцінювання за всіма напрями кадрової роботи. Тому необхідно дослідити особливості аудиту підвищення професійної компетентності персоналу органів влади з урахуванням вимог міжнародних стандартів аудиту та виявити проблеми його організації і проведення на сучасному етапі модернізації інституту державної служби України.

Мета аудиту підвищення професійної компетентності персоналу органу влади – надання незалежним експертом обґрунтованих висновків та рекомендацій його керівництву щодо економічного, результативного і ефективного використання ресурсів у процесі професійного навчання працівників відповідно до встановлених вимог задля досягнення стратегічних цілей діяльності. Результати такого аудиту забезпечують ряд переваг:

- виявлення «слабких місць» у системі професійного навчання (зокрема підвищення кваліфікації) персоналу;

- можливість планування підвищення його професійної компетентності на підставі комплексного аналізу, включаючи оцінку альтернатив;

- забезпечення сфокусованості стратегій і планів на досягнення конкретних цілей, що дозволяє скоротити або оптимізувати витрати на професійне навчання;

- сприяння підвищенню ефективності функціонування системи внутрішнього контролю у цій сфері;

- методична підтримка служби управління персоналом у запровадженні змін та ін.

Для їх досягнення аудит має здійснюватись з додержанням принципів об'єктивності, незалежності, професіоналізму, достовірності, комплексності та прогностичності.

Підставами для аудиту підвищення професійної компетентності персоналу в органі влади можуть бути: затверджений план проведення аудиторських перевірок, зміни у законодавстві, необхідність обґрунтування нової стратегії управління персоналом, концепції організаційного навчання та ін.

Досягнення вище зазначеної мети аудиту передбачає оцінювання підвищення професійної компетентності персоналу органу влади за такими аспектами:

1. Відповідність нормативно-правовим актам, які регулюють сферу державної служби, реалізацію державної кадрової політики, підвищення кваліфікації державних службовців, а також освітнім стандартам і вимогам.

2. Спрямованість на задоволення навчальних потреб кадрів різних рівнів управління і категорій посад, що визначають на підставі проактивного підходу з урахуванням стратегічних цілей діяльності органу, в якому вони працюють.

3. Результативність функціонування систем оцінювання професійної компетентності, організаційного навчання та мотивації професійного і особистісного розвитку персоналу на неперервній основі.

4. Економічність використання трудових, фінансових, матеріальних та інших видів ресурсів у процесі підвищення професійної компетентності.

5. Наявність економічного і соціального ефекту внаслідок підвищення професійної компетентності персоналу (зокрема

підвищення продуктивності праці, скорочення операційних витрат, покращення якості адміністративних послуг та інших результатів діяльності, розвиток організаційної культури, зниження опору персоналу до запровадження змін, підвищення рівня його мобільності і конкурентоздатності, активізація професійного нетворкінгу тощо).

Відповідно до цих аспектів важливо виділити два напрями аудиту:

1) аудит на відповідність – встановлення факту виконання конкретних процедур чи правил, визначених вищими органами, а також підтвердження дотримання нормативно-правових документів, стратегій і внутрішніх регламентів;

2) операційний аудит, який часто визначають як управлінський аудит або консультування – оцінка управління процесами або системами з позиції його ефективності, результативності та економічності.

Оскільки аудит передбачає комплексну оцінку підвищення професійної компетентності персоналу, то відповідно до розглянутих аспектів його об'єктами є:

1) професійна компетентність персоналу, яка включає не тільки когнітивний, функціональний і ціннісний компоненти, а також рефлексивний як здатність адаптувати знання, вміння і навички до нових умов професійної діяльності;

2) структури наявних в органах влади систем оцінювання професійної компетентності, організаційного навчання (яке включає тренінги, адаптаційні програми, стажування, наставництво, коучинги та ін.), мотивації професійного розвитку та ін.;

3) процеси, які передбачають управлінські, операційні і фінансові операції (планування і бюджетування, закупівля освітніх послуг, організація навчання, реалізація навчальних програм і моделей діяльнісного навчання, наставництва і коучингів, оперативний і наступний контроль навчання, аналіз його результативності і ефективності та ін.).

Специфіка цих об'єктів зумовлює види і форми аудиту. Зокрема, незважаючи на загальноприйнятту класифікацію, аудит підвищення рівня професійної компетентності персоналу не може бути обов'язковим, оскільки це не передбачено в законодавстві, як і для інших видів аудиторських послуг. Його не доцільно ділити на стратегічний, управлінський або тактичний, тому що за характером цілей аудит

повинен відповідати одночасно цим трьом вимогам. На нашу думку, його характер і методику визначають дві ознаки:

- 1) суб'єкт: зовнішній і внутрішній аудит;
- 2) обсяг: повний, локальний, тематичний аудит.

Відповідно до Рішення Аудиторської палати України «Про перелік послуг, які можуть надавати аудитори (аудиторські фірми)» [212], зовнішній аудит підвищення рівня професійної компетентності персоналу як складова оцінки (перевірки) ефективності (відповідності) систем управління персоналом є видом аудиторських послуг – «завданням з надання впевненості». Недоліком такого аудиту є те, що зовнішній сертифікований аудитор, який є експертом у сфері фінансового обліку і звітності, може бути недостатньо компетентний у питаннях оцінювання і підвищення професійної компетентності державних службовців. Натомість професійний і об'єктивний внутрішній аудит у державному управлінні відноситься до ключових елементів належного врядування, оскільки його ціллю є допомога організації досягти своєї мети шляхом комплексного та систематичного підходу до оцінки і підвищення ефективності управління ризиками, контролю та управління процесами на постійній основі [343, с. 4, 10].

В органах влади внутрішній аудит організують відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» [57]. Повний аудит передбачає дослідження його об'єктів в цілому (всі процеси та компоненти системи оцінювання і організаційного навчання персоналу), локальний – аналіз деяких їх сторін (окремі процеси, елементи системи, професійна компетентність персоналу певного організаційного рівня або функціоналу), тематичний – аналіз розвитку деяких компетентностей або реалізації тематичних програм. При цьому спостереження може бути вибіркоvim або суцільним. Розмір вибіркового спостереження визначається на підставі оцінювання системи внутрішнього контролю в органі влади та ґрунтується на теорії статистики. Суцільне спостереження проводять для фахівців служб управління персоналом, а також керівних кадрів, оскільки від їх ставлення до проблем професійного розвитку значною мірою залежить

підвищення компетентності підпорядкованого їм персоналу. Аудитор повинен підтвердити наступне:

- рівень професійної компетентності керівних кадрів відповідає встановленим вимогам;
- керівні кадри забезпечують результативність практик навчання і розвитку, тобто «роблять правильні речі»;
- керівні кадри забезпечують ефективне адміністрування програм розвитку, тобто «роблять речі правильно»;
- навчання керівних кадрів відповідає їх навчальним потребам, а його результати використовуються у професійній діяльності [339, с. 16].

Для забезпечення високої якості та відповідності аудиту міжнародним стандартам³ пропонуємо його проводити за етапами, поданими на рис. 8.

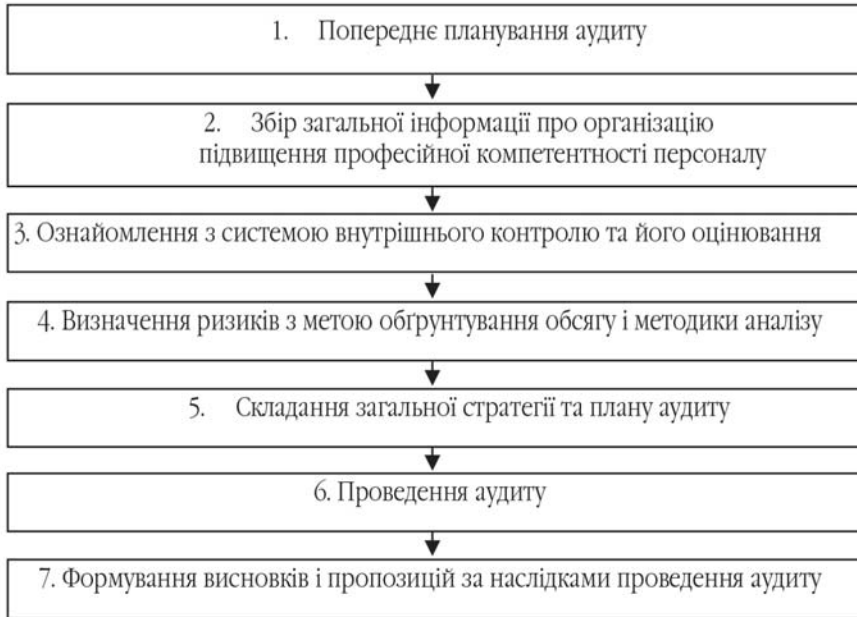


Рис. 8. Основні етапи аудиту підвищення професійної компетентності персоналу в органі влади

³ Рішенням Аудиторської палати України від 18 квітня 2003 року №122/2 Стандарти аудиту Міжнародної федерації бухгалтерів прийняті як Національні стандарти аудиту [116, с. 5].

Попереднє планування аудиту передбачає визначення його мети і завдань, а також вибір цільових показників (економічність, результативність, ефективність, соціальний ефект, відповідність певним вимогам і нормам тощо). Якщо аудит зовнішній, то для визначення обсягу робіт необхідно зібрати загальну інформацію про організацію підвищення професійної компетентності персоналу в органі влади, яка містить такі відомості:

- кадрова політика з питань навчання персоналу і його мотивацію;
- наявність системи організаційного навчання і регламентація її функціонування;
- підрозділи, як реалізують функції навчання;
- форми і методи навчання, які використовують в органі влади;
- види внутрішньої документації про підвищення професійної компетентності персоналу;
- звіти про витрати на навчання кадрів та ін.

Метою цього етапу є лише оглядова перевірка документів та одержання усних свідчень у керівництва та фахівців служби управління персоналом, що не передбачає здійснення аналітичних процедур.

Оцінювання системи внутрішнього контролю передбачає ознайомлення з результатами попередніх перевірок, роботою служби управління персоналом у сфері професійного розвитку, організацією щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, а також іншими інструментами контролю їх професійної компетентності. Компонентами системи внутрішнього контролю, які треба оцінити, є:

- середовище контролю (ставлення керівництва до організації контролю як важливої функції управління; внутрішня регламентація контролю; обізнаність фахівців з питань забезпечення його ефективності; повноваження осіб, які здійснюють контрольні функції тощо);
- процес оцінювання ризиків і управління ними;
- інформаційні системи, які використовують для управлінських, операційних і фінансових операцій;
- процедури контролю (санкціонування операцій; розподіл прав, обов'язків та відповідальності; перевірка результатів діяльності);
- внутрішній моніторинг заходів контролю.

Інформацію про ці компоненти системи внутрішнього контролю аудитор одержує шляхом дослідження відповідних інструктивних та розпорядчих документів органу влади, бесіди з керівництвом та фахівцями, які виконують функції контролю, а також тестуванням внутрішнього контролю за допомогою спеціально розроблених для цього стандартизованих анкет (тестів).

Критеріями оцінювання ефективності системи внутрішнього контролю можуть бути:

- точність визначення його завдань;
- чіткість регламентації і планування контролю;
- систематичність та всеосяжність контролю;
- використання ефективних способів і прийомів контролю;
- високий рівень професійної компетентності фахівців, які реалізують контрольні функції;
- забезпечення зворотного зв'язку у системі управління.

Після ознайомлення із особливостями системи внутрішнього контролю аудитор прогнозує такі найбільш ймовірні ризики:

- через відсутність контролю рівня професійної компетентності керівних кадрів оцінювання результатів щорічної діяльності підпорядкованого їм персоналу є необ'єктивним;
- через відсутність контролю використання результатів навчання у професійній діяльності воно є неефективним з точки зору окупності інвестицій у розвиток людського капіталу в органу влади;
- через брак відповідальності за використання ресурсів закупівля освітніх послуг не відповідає критерію економічності;
- через відсутність контрольної інформації про підвищення професійної компетентності працівників, які пройшли навчання, воно може бути нерезультативним тощо.

На підставі оцінки рівня ризику системи внутрішнього контролю слід визначити напрями і проблеми, які вимагають особливої уваги аудитора, а також розмір вибірки.

План аудиту деталізує його загальну стратегію та визначає характер, час та обсяг аудиторських процедур, які будуть виконувати члени команди [116, с. 283]. Але у процесі аудиту його переглядають і уточнюють з урахуванням нових свідчень.

Аудиторські процедури передбачають використання загальнонаукових і специфічних методів дослідження. Специфічні методи аудиту підвищення професійної компетентності персоналу можна умовно розділити на 4 групи:

1) організаційно-аналітичні методи, які ґрунтуються на аналізі кадрової документації, а також інформації про оцінювання і навчання персоналу (документальний аналіз, сканування, діагностування, бенчмаркінг, спостереження, фотографія робочого часу стажиста, аналіз тенденцій професійного розвитку та ін.);

2) соціально-психологічні методи, які передбачають анкетування і опитування працівників різних структурних підрозділів і категорій посад;

3) економічні методи, які використовують для аналізу економічних і соціальних показників (аналіз ефективності використання ресурсів, аналіз окупності інвестицій на навчання, функціонально-вартісний аналіз, аналіз вигід-витрат, кореляційно-регресійний аналіз);

4) тестування професійної компетентності – методи, які передбачають оцінювання знань, вмінь, навичок, ставлень, лідерських, ділових та інших особистісних якостей фахівців.

Використання більшості з цих методів передбачає виявлення та аналіз проблем підвищення професійної компетентності персоналу, але не завжди забезпечує обґрунтування шляхів їх вирішення. У цьому сенсі надзвичайно важливим є бенчмаркінг як системний процес пошуку, дослідження і впровадження успішних практик інших організацій публічного і приватного секторів. У разі використання цього інструменту зовнішнім аудитором нівелюються основні його недоліки: складність у підборі організацій для порівняння; отримання доступу до закритої інформації (про її розголошення мова не йде, важливий тільки досвід аудитора), складність у порівнянні факторів, які впливають на ефективність функціонування систем у різних організаціях. Доказовість результатів бенчмаркінгу має бути доведена, адже ціллю аудитора є розробка та виконання аудиторських процедур у такий спосіб, який уможливить отримання доречних і достовірних аудиторських доказів у достатньому обсязі, що дадуть йому змогу сформулювати обґрунтовані висновки і пропозиції. Їх достатність у кожному конкретному випадку треба визначати на основі оцінювання системи внутрішнього контролю.

Для оцінювання якості (доречності, надійності) аудиторських доказів, їх слід розділяти на такі види:

- прямі і непрямі;
- усні і письмові;
- внутрішні, зовнішні і змішані;
- матеріальні, документальні і раціональні.

Надійність аудиторських доказів залежить від джерела їх походження та характеру, а також від конкретних обставин їх отримання:

- аудиторські докази є більш надійними, якщо їх отримано з незалежних джерел за межами органу влади;
- аудиторські докази, отримані безпосередньо аудитором, є більш надійними порівняно з аудиторськими доказами, отриманими опосередковано або зробленими як висновок;
- аудиторські докази є більш надійними, якщо вони існують в документарному вигляді [116, с. 421].

Аудиторські докази фіксують у аудиторській документації, основне призначення якої – доказовість наявності в аудитора підстав для висновку про досягнення цілей аудиту та того, що він планувався і виконувався відповідно до встановлених вимог. Це – робочі документи, підготовлені або одержані аудитором, форму, зміст і обсяг яких визначають з урахуванням необхідності:

- 1) фіксації всіх дій аудитора;
- 2) здійснення перевірки повноти і якості аудиторських процедур;
- 3) формування інформації, яку можна використати як вихідну в наступному аудиті або інших формах контролю.

За підсумками аудиту підвищення професійної компетентності персоналу готують підсумкову документацію – лист керівництву органу влади або аудиторський звіт (акт). Ці документи можуть мати таку структуру:

1. Загальні відомості про аудит (підстави для його проведення, мета і завдання, обсяг інформації, що досліджувався, терміни проведення аудиту, обсяг та зміст виконаних аудиторських процедур);
2. Загальна характеристика системи внутрішнього контролю (оцінка його ефективності і результативності, а також основні проблеми функціонування і недоліки, що можуть мати наслідки на достовірність результатів аудиту);

3. Результати аудиторських процедур (виявлені недоліки, їх наслідки для підвищення професійної компетентності та функціонування системи організаційного навчання, а також рекомендації щодо можливого їх усунення);

4. Додатки (важлива аналітична інформація та розрахунки).

У додатки доцільно включити детальну інформацію про виявлені недоліки з оцінками можливих ризиків у формі табл. 19.

Таблиця 19

Рівень ризиків виявлених недоліків та пропозиції щодо їх усунення

Виявлені недоліки	Наслідки та можливі ризики	Рівень ризику (високий/середній/низький)	Пропозиції щодо усунення недоліків	Відповідальна особа
1	2	3	4	5

Основними проблемами організації та проведення аудиту підвищення професійної компетентності персоналу органів влади на сучасному етапі модернізації інституту державної служби України є:

- недосконалість нормативно-правової бази з питань професійного навчання державних службовців, відсутність його візії, стратегії, неврегульованість питань оцінювання професійної компетентності державних службовців, що ускладнює проведення аудиту на відповідність;

- відсутність методичних розробок з організації підвищення професійної компетентності персоналу в органах влади, його контролю та оцінювання, що ускладнює проведення операційного аудиту;

- відсутність тестів системи внутрішнього контролю та інших типових форм аудиторської документації;

- брак досвіду надання аудиторських послуг з оцінки ефективності систем управління персоналом у публічній сфері;

- брак висококваліфікованих аудиторських кадрів в органах влади;

- брак фінансових ресурсів на розвиток систем організаційного навчання та їх контролю в органах влади.

Висновки до розділу 4

Сучасну модель підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади розроблено на засадах принципів прагматизму і людиноцентризму та обґрунтовано її структуру з урахуванням необхідності формування трьох категорій доданої вартості: нарощеного людського капіталу, який надалі забезпечує створення доданої вартості для відповідного органу влади у формі підвищення ефективності його функціонування, а також доданої вартості закладу підвищення кваліфікації як результату виробництва освітніх послуг. На індивідуальному рівні людський капітал є цінністю, що забезпечує особі дохід, конкурентоспроможність на ринку праці та інші блага; на організаційному – нематеріальним активом органу влади, який гарантується йому трудовим договором; на національному – інтенсивним фактором сталого розвитку держави. Обґрунтовано, що елементи людського капіталу органу влади розвиваються за допомогою різних підходів і методів, оскільки його структуру становлять особистісний потенціал кадрів, а також інтелектуальний, соціальний і організаційний капітали.

Для реалізації запропонованої моделі необхідно запровадити механізм компетентнісно-орієнтованого розвитку людського капіталу органів влади, що передбачає такі заходи: інтеграцію компетентнісно-орієнтованого підходу у кадрові процеси органів влади; стратегічне планування підвищення кваліфікації кадрів на основі індивідуальних і організаційних навчальних потреб; виявлення і розвиток талантів на державній службі та підготовку системних лідерів для вищого корпусу державної служби; організацію підвищення кваліфікації за індивідуально-центричним і системно-орієнтованим підходами; використання раціональної моделі прийняття управлінських рішень стосовно проведення заходів із підвищення кваліфікації за моделлю «вигоди-витрати»; визначення результативності навчальних заходів з урахуванням доданої вартості, які вони забезпечують органу влади; запровадження ефективних форм зовнішнього і внутрішнього контролю.

Основними умовами успіху реалізації запропонованих заходів є:

- 1) перетворення структурних підрозділів обліку кадрів в органах влади на служби з розвитку персоналу, основних продуцентів доданої вартості

людського капіталу, наділивши їх функціями реалізації кадрової політики, оцінки якісних та кількісних навчальних потреб, планування, організації, контролю і моніторингу професійного розвитку кадрів; 2) формування платоспроможного попиту (а не тільки навчальних потреб) на послуги з підвищення кваліфікації закладів освіти, що сприятиме їх модернізації та розвитку конкуренції на ринку; 3) створення єдиної глобальної рівневої інформаційної системи підвищення професійної компетентності кадрів органів влади та забезпечення можливості його бенчмаркінгу.

Стратегічний підхід до розвитку професійної компетентності керівних кадрів органу влади реалізується через формування стратегії професійного розвитку персоналу й індивідуальних стратегій професійного розвитку, які деталізуються в організаційних й індивідуальних програмах підвищення рівня професійної компетентності.

Метою визначення організаційних навчальних потреб є розвиток організаційної компетентності – сформованої у взаємодії персоналу здатності організації виконувати свою місію, бути стійкою до впливу внутрішніх і зовнішніх чинників та розвиватись у мінливому середовищі відповідно до визначених цілей.

Розвиток системних лідерів для державного управління має здійснюватись за індивідуально-центричним і системно-орієнтованим підходами з урахуванням прогресивних соціокультурних цінностей. Необхідність їх поєднання зумовлена тим, що перший підхід спрямований на розвиток лідерського потенціалу керівника (нарощення людського капіталу на індивідуальному рівні), другий – на розвиток лідерства в організації (нарощення людського капіталу на організаційному рівні), а тому вони відмінні за метою, об'єктами і ключовими критеріями оцінювання ефективності.

Заходи щодо запровадження організаційного навчання в органі влади передбачають: оцінювання професійної компетентності персоналу за індивідуальним, колективним та організаційним рівнями на підставі чотирирівневих компетентнісних моделей (кластери – ключові компетентності – знання, вміння, навички – поведінкові індикатори), централізованої – для вищого корпусу державної служби та децентралізованої – для інших рівнів управлінської ієрархії; розвиток

культури навчання як важливого компонента організаційної культури органу влади; створення умов для використання всіх видів неформальної та інформальної освіти; запровадження еталонної моделі змішаного навчання 70:20:10 на підставі гнучких підходів до її структури; організацію контролю і оцінювання процесів та результатів навчання.

Ефективною формою такого контролю є аудит підвищення професійної компетентності персоналу, який у чинному законодавстві України визначено аудиторською послугою «Завдання з надання впевненості». Об'єктами аудиту є: професійна компетентність персоналу; структури існуючих в органах влади систем оцінювання професійної компетентності, організаційного навчання, мотивації персоналу та ін.; процеси, які передбачають здійснення відповідних управлінських, операційних і фінансових операцій. Запропоновано проводити аудит відповідно до міжнародних стандартів за двома напрямки – аудит на відповідність і операційний аудит.

Основні положення, результати і висновки четвертого розділу монографії опубліковано у працях [147, 148, 149, 150, 153, 155, 157, 162, 163, 165].

РОЗДІЛ 5

**УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ
КЕРІВНИХ КАДРІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

5.1. Концептуальні напрями реформування системи підвищення кваліфікації

У грудні 2017 року Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [89] (далі – Концепція реформування системи професійного навчання), проект якої підготувала група експертів, створена при Нацдержслужбі, за підтримки Офісу Ради Європи [222]. Найбільш гострими проблемами у цьому документі визначено невідповідність існуючої системи професійного навчання сучасним вимогам до якості і змісту освіти, недосконалість механізму визначення навчальних потреб, відсутність цілісної системи моніторингу та оцінювання якості надання освітніх послуг, неконкурентність і закритість ринку для недержавних суб'єктів їх надання, а також відсутність дієвого механізму співпраці всіх суб'єктів професійного навчання. З метою вирішення цих проблем у Концепції не тільки передбачено відповідні механізми, а також як окремий компонент нової системи професійного навчання визначено «забезпечення функціонування і розвитку ринку надання освітніх послуг у сфері професійного навчання». І хоча це є завданням розвитку, а не складником системи, але так у Концепції зацентровано на необхідності кардинальної зміни підходів до її функціонування вцілому. Зокрема визначено такі основні напрями та завдання розвитку системи підвищення кваліфікації¹:

¹ Відповідно до об'єкта дослідження у параграфі розглядаються напрями і завдання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади (голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників та керівних кадрів державної служби).

1) створення належних умов для його забезпечення, що передбачає розроблення і запровадження професійних та освітнього стандартів на засадах компетентнісного підходу, виокремлення нових видів професійних програм підвищення кваліфікації (їх розділено на загальні і спеціальні), визначення замовників підвищення кваліфікації залежно від його виду і категорій посад слухачів, удосконалення механізму фінансування навчання, а також створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами;

2) запровадження дієвої системи визначення потреб у його здійсненні, що має забезпечуватись формуванням державного замовлення на науково-прикладні дослідження у цій сфері, розробленням необхідних методичних матеріалів задля зміцнення потенціалу та спроможності служб управління персоналом, а також періодичним вивченням загальних потреб на державному і регіональному рівнях та оприлюдненням його результатів;

3) забезпечення безпервності, обов'язковості та плановості навчання шляхом визначення його періодичності залежно від виду підвищення кваліфікації, посилення відповідальності керівників органів влади та керівників державної служби за створення належних умов для навчання, сприяння впровадженню освітніх інновацій, організації обов'язкового навчання керівних кадрів з питань передачі їх знань і досвіду, розробки та впровадження механізму визнання результатів неформального та інформального навчання, а також накопичувальної системи кредитів за результатами професійного навчання;

4) розвиток ринку освітніх послуг на засадах прозорості та добросовісної конкуренції, що має забезпечуватись через акредитацію програм підвищення кваліфікації, визначення порядку ліцензування освітньої діяльності у цій сфері, створення веб-порталу управління знаннями, забезпечення права службовців підвищувати кваліфікацію за різними видами, формами та у різних суб'єктів освітньої діяльності, запровадження системи зовнішнього і внутрішнього моніторингу й оцінювання якості послуг з підвищення кваліфікації, а також розроблення та впровадження порядку визначення результатів навчання в Україні та за кордоном;

5) запровадження механізму співпраці всіх суб'єктів системи професійного навчання (включаючи інститути громадянського

суспільства і програми міжнародної технічної допомоги) та забезпечення координації їх діяльності шляхом створення Координаційної ради з питань професійного навчання при Нацдержслужбі, професійної асоціації суб'єктів надання освітніх послуг, а також організації систематичних заходів з обміну досвідом та періодичного оприлюднення (щонайменше один раз на два роки) доповіді керівника Нацдержслужби про стан системи професійного навчання.

Необхідність створення належних умов для розвитку конкурентного середовища на ринку освітніх послуг закладів системи підвищення кваліфікації було актуалізовано ще у 2011 році [220], проте через невизначеність його механізмів зрушень у цій сфері так і не відбулось. На нашу думку, однією з основних перешкод розвитку ринку є не так його закритість для недержавних суб'єктів, як низький рівень попиту на послуги з підвищення кваліфікації. Адже недосконалий механізм його фінансування не забезпечує трансформацію навчальної потреби у платоспроможний попит. У країнах ЄС цю проблему вирішили шляхом закріплення у законодавстві відсотка на професійний розвиток кадрів від фонду оплати праці. Зокрема у Франції він становить близько 4%, Польщі – 2%, Литві – 1-5%. В Україні такі видатки, за оцінками аналітиків, донині не перевищували 0,5%, однак для підтримання системи в режимі функціонування необхідно витратити не менше, ніж 1%, а для забезпечення режиму розвитку – не менше за 1,5% [119, с. 4]. Тому передбачене в Концепції положення щодо визначення норми видатків на професійне навчання у розмірі не менше за 2% від фонду заробітної плати у витратах на утримання органів виконавчої влади є важливим кроком до реальних змін. Рішення про використання цих коштів на різні види підвищення кваліфікації відповідно до статті 48 Закону України «Про державну службу» [195] приймає керівник державної служби відповідного органу. Для реалізації цього положення закону в Концепції визначено органи виконавчої влади замовником на підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами (їх зміст будемо формувати з урахуванням особливостей функціонування та основних напрямів діяльності окремих органів), програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових тематичних

семінарів, тренінгів державних службовців, які обіймають посади державної служби категорій «Б» і «В»². Такий підхід зорієнтовує зміст навчальних програм на потреби конкретних органів, зокрема через запровадження спеціальних професійних програм. Очевидно, що якість програм підвищення кваліфікації буде забезпечено шляхом запровадження порядку їх акредитації, ліцензування освітньої діяльності, зовнішнього та внутрішнього моніторингу й оцінювання якості освітніх послуг.

Важливими інструментами, що конкретизують вимоги до ринку освітніх послуг (зокрема змісту навчальних програм) і ринку праці, є освітній стандарт із підвищення кваліфікації та професійні стандарти публічної служби, які треба розробити на засадах компетентнісного підходу. Необхідність їх запровадження слідує із пункту 3 статті 13 Закону України «Про державну службу» [195] та статей 32, 39 Закону України «Про освіту» [210]. Розроблення та застосування професійного стандарту дасть змогу зорієнтувати систему освіти на затребуваний профіль фахівця та сприятиме розвитку співпраці між закладом підвищення кваліфікації, який розробляє освітні програми, і органами влади, які зацікавлені у кваліфікованій підготовці професійних кадрів [15, с. 45]. Тому професійний стандарт формує вимоги для прикладної частини освітнього стандарту з підвищення кваліфікації та є основою для встановлення відповідності змісту і результатів навчання цілям і завданням, які стоять перед державними службовцями.

З метою запровадження останнього у 2012 році в ШККК НАДУ при Президентіві України у рамках реалізації науково-дослідної роботи підготовлено Методичні рекомендації з розробки єдиних стандартів підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [109], а в 2015 році – проект Стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців

² Державним замовником на підвищення кваліфікації за загальними професійними програмами для державних службовців усіх категорій посад, а також спеціальними професійними програмами, програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів для вищого корпусу державної служби (категорія «А») залишається Нацдержслужба.

та посадових осіб місцевого самоврядування [255]. Очевидно, що останній документ треба доопрацювати з урахуванням нових завдань реформування системи підвищення кваліфікації, зважаючи на необхідність визнання результатів неформального та інформального навчання. Адже сьогодні діяльність із надання освітніх послуг із підвищення кваліфікації у випадку, коли не передбачається видача документа про освіту, нормативними документами не регламентується [127, с. 140].

З метою розвитку неформального та інформального навчання (освіти) в органах влади в Концепції передбачено обов'язкове навчання керівних кадрів з питань передачі їх знань і досвіду підпорядкованому персоналу, а також розроблення та впровадження механізму визнання результатів неформального та інформального навчання. У попередньому розділі ми обґрунтували необхідність доповнення цих завдань створенням умов для розвитку організаційного навчання в органах влади, яке здійснюється через наставництво, коучинг, навчання на робочому місці тощо. Тоді цілком логічно до переліку видів підвищення кваліфікації, крім самоосвіти, внести «інші види неформального та інформального навчання (освіти)». Такий підхід сприятиме розвитку організаційного навчання за рахунок витрат на утримання державних органів відповідно до пункту 4 статті 48 Закону України «Про державну службу» [195], а також забезпечить реалізацію принципу наближення освітніх послуг до місця роботи особи та створення умов для застосування результатів навчання у професійній діяльності. Адже ключова суть нових завдань системи підвищення кваліфікації зумовлена переорієнтацією з підвищення кваліфікації на підвищення рівня професійної компетентності державних службовців шляхом створення належних умов для їх безперервного навчання [23, с. 364–365], у тому числі на робочому місці. Такому підходу відповідали положення проекту Закону України «Про державну службу» від 30 березня 2015 року стосовно організації наставництва, яке визначалось як «навчання на робочому місці, спрямоване на довгострокове оволодіння і розвиток необхідних для виконання посадових обов'язків професійних знань, умінь та навичок ...», а статтею 48 було передбачено затвердження Нацдержслужбою положення про наставництво [196]. Очевидно, що Закон України «Про державну службу» не може визначати

порядок організації різних видів неформальної та інформальної професійної освіти, але його необхідно передбачити у методичних рекомендаціях для служб управління персоналом.

Незалежно від обраного виду навчання (освіти), основною умовою його ефективності є відповідність реальним навчальним потребам. Тому в Концепції передбачено формування державного замовлення на секторальні, тематичні науково-прикладні дослідження за цією проблематикою, розроблення необхідних методичних рекомендацій, чітке визначення суб'єктів вивчення навчальних потреб, а також формування та оприлюднення звітів про результати його здійснення. Під час реалізації цих завдань необхідно оперувати не тільки термінами «індивідуальні» і «загальні», а також «організаційні» навчальні потреби для означення потреб органу влади, які визначаються на основі завдань стратегії його розвитку та враховуються у процесі конкурсного відбору фахівців (параграф 4.4). Адже впродовж року в умовах реалізації реформ зміни в організаційних навчальних потребах і пропозиції щодо їх задоволення (наприклад, за рахунок міжнародної технічної допомоги) можуть мати важливе значення для забезпечення ефективності функціонування відповідного органу, тому служби управління персоналу повинні оперативно реагувати на них.

Успіх зміцнення потенціалу та спроможності служб управління персоналом на сучасному етапі їх реорганізації не може обмежуватись підготовкою методичних рекомендацій із визначення та аналізу навчальних потреб, розроблення індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності, оцінювання результативності професійного навчання тощо. Передусім він залежить від обраних підходів до їх організаційно-функціональної побудови, кадрових технологій, наявності інформаційних систем та іншого ресурсного забезпечення. Такі рішення треба приймати на підставі результатів функціонально-вартісного аналізу доцільності запровадження «прогресивного» типу організації служб управління персоналом, що передбачає значні фінансові витрати на їх утримання та делегування відповідальності у прийнятті кадрових й управлінських рішень [28, с. 7], або, навпаки, – аутсорсингу функцій управління людськими ресурсами, аустафінгу шляхом надання фахівцям статусу радника чи експерта [237, с. 21] тощо. Крім цього, підвищенню якості аналітично-

методичного забезпечення функціонування служб управління персоналом сприятиме впровадження аудиту підвищення професійної компетентності державних службовців в органах влади за міжнародними стандартами за підходами, розглянутими у параграфі 4.5. Він має здійснюватись у формі аудиту на відповідність і операційного аудиту, а також формувати інформацію для бенчмаркінгу з метою подальшого впровадження успішних практик підвищення рівня професійної компетентності та запровадження організаційного навчання в органах влади. Таку базу даних слід включити до веб-порталу управління знаннями, створення якого передбачено у проекті Концепції реформування системи професійного навчання. Ці пропозиції обговорено 21 вересня 2017 року на секційному засіданні «Актуальні питання управління персоналом у контексті професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування відповідно до стандартів ЄС» IX щорічних Рішельєвських академічних читань та рекомендовано для включення до проекту Концепції реформування системи професійного навчання.

Реалізації принципів обов'язковості та безперервності навчання сприятимуть новації, які передбачають відображення його результатів в інтегрованій системі управління людським капіталом, введення накопичувальної системи кредитів, встановлення періодичності підвищення кваліфікації. При цьому, якщо новий Закон України «Про державну службу» встановив, що підвищення кваліфікації здійснюється не рідше, ніж один раз на три роки (до травня 2016 року – один раз на п'ять років) без конкретизації його виду, то в Концепції реформування системи професійного навчання передбачено обов'язковість підвищення кваліфікації як за професійними програмами – не менше, ніж один раз на три роки (для вперше призначених на посаду державної служби – протягом року, як і раніше), так і за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів – з такою самою періодичністю.

Отже, в цілому Концепція реформування системи професійного навчання передбачає шляхи і способи вирішення основних проблем у сфері підвищення кваліфікації керівних кадрів. Водночас питання запровадження в органах влади ефективних механізмів передачі їх знань

і досвіду, виявлення і розвитку талантів на державній службі, підготовки лідерів для вищого корпусу державної служби, а також доцільності створення центрів оцінювання професійної компетентності державних службовців залишаються відкритими.

Для реалізації моделі підвищення кваліфікації керівних кадрів, орієнтованої на формування доданої вартості людського капіталу і органу влади, необхідно внести такі доповнення до Концепції реформування системи професійного навчання: 1) перелік першочергових завдань щодо забезпечення безперервності, обов'язковості, плановості професійного навчання доповнити пунктом такого змісту: «створити умови для розвитку організаційного навчання в органах влади та органах місцевого самоврядування, яке здійснюється через навчання на робочому місці, наставництво, коучинг, інші форми і методи неформального та інформального навчання»; 2) перелік пріоритетних завдань щодо забезпечення розвитку ринку освітніх послуг доповнити пунктом такого змісту: «розробити та впровадити методiku аудиту підвищення професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в органах влади та органах місцевого самоврядування за міжнародними стандартами аудиту».

5.2. Розвиток системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади на основі аналізу експертних оцінок

З метою обґрунтування проблем державного регулювання розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади та шляхів їх вирішення у січні-лютому 2018 року проведено анкетування керівників закладів підвищення кваліфікації, експертів і науковців, які впродовж 2012–2017 років взяли активну участь у розробленні методичних матеріалів з питань підвищення кваліфікації керівних кадрів органів державної влади і органів місцевого самоврядування [107–112, 197], а також проектів стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та Концепції реформування системи професійного навчання [255, 89]. Оскільки достовірність результатів дослідження залежить від рівня професійної компетентності і особистісних якостей експертів, основними принципами формування складу експертної групи у нашому дослідженні є:

1) поєднання висококваліфікованих фахівців у сферах державного управління, професійної педагогіки, розвитку лідерства на державній службі із «універсальними» фахівцями;

2) відсутність ротації експертів на основі проміжних результатів дослідження з метою врахування всіх думок, у тому числі відмінних від думки більшості;

3) надання пріоритету політично незаангажованим експертам з високим рівнем мотивації до реформування системи підвищення кваліфікації.

Визначення кількості експертів ґрунтувалось на принципі досягнення балансу між повнотою і трудомісткістю аналізу та точністю результатів дослідження. На основі цих підходів до дослідження залучено 23 експерти, 70% з яких мають стаж роботи на керівних посадах в органах влади та 95,6% – на керівних посадах у системі підвищення кваліфікації, а саме: 7 осіб – більше за 15 років, 13 осіб – 5-15 років, 2 особи – менше, ніж 5 років. Експертам запропоновано оцінити такі аспекти функціонування та розвитку системи підвищення кваліфікації:

1) окупність інвестицій на підвищення кваліфікації керівних кадрів;

2) результативність підвищення кваліфікації керівних кадрів;

3) ефективність підвищення кваліфікації керівних кадрів;

4) заходи, які впродовж останніх 5-ти років найбільше сприяли розвитку системи підвищення кваліфікації;

5) рівень проблемності основних компонентів системи підвищення кваліфікації;

6) доцільність створення центрів оцінювання професійної компетентності державних службовців як окремих суб'єктів системи підвищення кваліфікації;

7) рівень ефективності різних видів формальної, неформальної та інформальної освіти у системі підвищенні кваліфікації;

8) пріоритети в удосконаленні механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів для досягнення завдань Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки (додаток В).

За результатами анкетування виявлено, що, на думку 65% експертів (15 осіб), в умовах діючої практики підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади інвестиції у його здійснення окупляються. Проте 83% респондентів (19 осіб) ступінь досягнення запланованих результатів його здійснення оцінюють нижче, ніж на 75% (табл. 20).

Розподіл голосів експертів щодо оцінки результативності і ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів

Показники \ Діапазон	0-0,25	0,25-0,5	0,5-0,75	0,75-1	Більше 1
Результативність	3	0	16	4	X
Ефективність	3	0	9	8	3

Дані таблиці свідчать, що, на думку 48% експертів (11 осіб), рівень ефективності використання бюджетного фінансування є вищим за 75% і 100%, навіть якщо не досягнуто цілей підвищення кваліфікації. Очевидно, що такі оцінки неможливо обґрунтувати вартісними показниками. Проте їх можна сприйняти, якщо оперувати інформацією про результативні показники виконання бюджетної програми Нацдержслужби за 2016 рік щодо середньої вартості витрат на підвищення кваліфікації одного керівника, яка є низькою, зокрема:

- підвищення кваліфікації керівних кадрів, посади яких віднесено до 1-5 групи оплати праці, – 679,5 грн. на одну особу в НАДУ при Президентові України;

- тренінги для вищого корпусу державної служби – 969 грн. на одну особу;

- підвищення кваліфікації у третьому етапі щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець» – 754,7 грн. на одну особу [73].

Новий механізм фінансування підвищення кваліфікації, передбачений у Концепції реформування системи професійного навчання, має стимулювати експертів-практиків до перегляду підходів щодо забезпечення результативності й ефективності навчання.

Оцінювати думки експертів за аспектами № 4, 5, 7, 8 будемо за такими статистичними показниками: середнє значення оцінок Y_c , дисперсія оцінок $D(y)$, середнє квадратичне відхилення σ , коефіцієнт варіації V . Формули для їх розрахунку подано у параграфі 2.3 (1-4). Результати оцінювання думок експертів за цими показниками наведено у табл. 21, 22, 23, 24.

Таблиця 21

**Результати оцінювання заходів,
які впродовж останніх 5-ти років
найбільше сприяли розвитку системи
підвищення кваліфікації**

Заходи	Середнє значення оцінок Y_c	Дисперсія $D(y)$	Середньо-квадратичне відхилення σ	Коефіцієнт варіації V	Ранг
Удосконалення нормативно-правового забезпечення її функціонування	40,91	1020,6	31,95	78,09	3
Реалізація державних і регіональних програм	45,14	826,6	28,75	63,69	4
Реалізація міжнародних проектів	45,46	871,21	29,52	64,94	6
Використання результатів науково-дослідних робіт	35,23	808,28	28,43	80,71	1
Координація діяльності закладів системи підвищення кваліфікації	43,64	805,19	28,38	65,03	5
Покращення інформаційного забезпечення підвищення кваліфікації	48,64	690,91	26,29	54,04	7
Розвиток матеріально-технічної бази підвищення кваліфікації	42,5	916,07	30,27	71,22	2
Постійна актуалізація змісту навчальних програм	77,64	452,43	21,27	27,4	8

Показники таблиці 21 свідчать, що, на думку експертів, розвитку системи підвищення кваліфікації найбільше сприяли постійна актуалізація змісту навчання (77,64%), покращення його інформаційного забезпечення (48,64%) та реалізація міжнародних проектів (45,46%). Показники середньоквадратичного відхилення і коефіцієнту варіації оцінок за першими двома факторами вказують на порівняно високий рівень узгодження думок експертів.

Найнижчий рівень значущості і найбільше розходження думок – в оцінюванні використання результатів науково-дослідних робіт (коефіцієнт варіації – 80,7%). На нашу думку, проблема полягає в тому, що до прийняття Концепції реформування системи професійного навчання на загальнодержавному рівні не визначали пріоритети тематичних науково-прикладних досліджень у цій сфері, виконання яких забезпечується формуванням відповідного державного замовлення.

Для виявлення компонентів системи підвищення кваліфікації, які нині є найбільш проблемними, експертам запропоновано оцінити визначення потреб, мотивацію, планування підвищення кваліфікації, його реалізацію і контроль (табл. 22).

Таблиця 22

Результати оцінювання рівня проблемності основних компонентів системи підвищення кваліфікації

Компоненти системи підвищення кваліфікації	Середнє значення оцінок Y_c	Дисперсія $D(y)$	Середньо-квадратичне відхилення σ	Коефіцієнт варіації V	Ранг
Визначення навчальних потреб	64,32	905,47	30,09	46,78	4
Планування підвищення кваліфікації	47,73	894,59	29,91	62,67	2
Мотивація фахівців до розвитку професійної компетентності	75,68	545,94	23,37	30,87	5
Реалізація навчальних заходів	35,23	774,95	27,84	79,02	1
Контроль підвищення кваліфікації	47,05	618,24	24,86	52,85	3

На думку переважної більшості експертів, найбільше проблем виникає з приводу мотивації фахівців до професійного розвитку (середній рівень оцінки – 75,7%, коефіцієнт варіації – найнижчий і становить 30,87%). На другому місці – визначення навчальних

потреб з середнім рівнем оцінки 64,3%, але тут варіація думок є вищою – 46,78%.

Нові підходи до конкурсного відбору керівників та обов'язковість індивідуального планування підвищення рівня професійної компетентності актуалізують проблеми методичного та інституційного забезпечення їх оцінювання, оскільки чинні механізми його здійснення є недосконалими [70, с. 7]. З одного боку, можна погодитись із науковцями, які вважають за необхідне створити центри оцінювання державних службовців [7, с. 152], проте, з іншого – такі заклади можуть стати елементом розбалансованої системи підвищення кваліфікації, в якій суб'єкти дублюють функції один одного, відсутня ефективна взаємодія між її навчальними закладами та службами управління персоналом органів влади. Тому думки експертів з цього приводу розділились:

1) такі центри мають бути створені як окремі суб'єкти системи підвищення кваліфікації – 26,1%;

2) оцінювання рівня професійної компетентності державних службовців є функцією ЦППК, або нові центри оцінювання мають бути створені на їх базі – 43,5%;

3) створення таких центрів є недоцільним – 30,4%.

Вирішуючи це питання в умовах відсутності компетентнісних моделей, професійних і освітніх стандартів, необхідно забезпечити раціональність вибору між досягненням інституційної згуртованості вже наявних суб'єктів та координацією їх діяльності на вирішення нагальних завдань, або створенням нових самостійних інституцій за умови попереднього аналізу економічної доцільності таких змін.

Впродовж останніх років на щорічних Рішельєвських академічних читаннях науковці і практики неодноразово порушували питання низької ефективності навчання за професійними програмами, яке на сьогодні є єдиним формальним видом підвищення кваліфікації. Результати нашого анкетування також це підтверджують (табл. 23).

Таблиця 23

Результати оцінювання рівня ефективності різних видів формального, неформального та інформального навчання у системі підвищенні кваліфікації

Види навчання	Середнє значення оцінок Y_c	Дисперсія $D(y)$	Середньо-квадратичне відхилення σ	Коефіцієнт варіації V	Ранг
Підвищення кваліфікації за професійними програмами	59,05	879,05	29,65	50,21	3
Підвищення кваліфікації за програмами семінарів, тренінгів, курсів	86,19	152,26	12,34	14,32	7
Наставництво	43,57	722,86	26,87	61,71	1
Коучинг	47,38	784,05	28,0	59,09	2
Стажування	58,81	659,76	25,69	43,68	5
Самоосвіта	65,71	1030,71	32,1	48,86	6
Діяльнісне навчання (у т. ч. на робочому місці)	58,81	1039,76	32,25	54,83	4

Так, найбільш ефективним (середня оцінка – 86,2%), на думку експертів, є підвищення кваліфікації за програмами короткострокових тематичних і постійно діючих семінарів, тренінгів, спеціалізованих навчальних курсів – розходження думок з цього приводу є найнижчим з усіх виставлених оцінок у нашому дослідженні. Найменш ефективні – наставництво (43,6%), коучинг (47,4%) та професійні програми (59%).

На нашу думку, проблему неефективності професійних програм підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади треба вирішувати шляхом їх диференціації не тільки для голів місцевих державних адміністрацій і державних службовців 1-5 груп оплати праці, а також за рівнями управління (вищій, середній, нижчий), яким відповідають різні вимоги до професійної компетентності кадрів. Щодо наставництва і

коучингу, то ефективність їх застосування залежить від правильно обраної моделі, методу та способу реалізації. В умовах відсутності необхідних для цього методичних рекомендацій керівники можуть інтуїтивно здійснювати наставництво за універсальною моделлю, але вони не володіють інформацією про особливості застосування його дидактичних та евристичних методів, основних принципів надання зворотного зв'язку підопічному, підходи до реалізації коучингу і досягнення його мети залежно від типу референції особи, шляхи мінімізації ризиків та ін. Тому, незважаючи на відносно невисоке значення показників середньоквадратичного відхилення оцінок для наставництва і коучингу, коефіцієнт варіації для них є найвищим. Це пов'язано з тим, що серед експертів є науковці у галузі професійної педагогіки, які, на відміну від більшості керівників закладів підвищення кваліфікації, максимально високо оцінюють рівень ефективності наставництва і коучингу. Ми також поділяємо цю думку, тому в рамках реалізації проекту Програми TEMPUS «Освіта для лідерства, інтелігентності та розвитку таланту» (ELITE – Education for Leadership, Intelligence and Talent Encouraging) підготували навчальний посібник «Розвиток лідерського потенціалу керівника сфери державного управління», у якому наставництво і коучинг розглянуто як ефективні технології розвитку керівника і навчання підлеглих [163].

Результати оцінювання пріоритетності в удосконаленні механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів (додаток Д) корелюють із показниками таблиць 21, 22, 23, в яких визначено низький рівень його нормативно-правового забезпечення, мотивації фахівців до розвитку професійної компетентності, критичну потребу в оновленні матеріально-технічної бази, доцільність збереження структури системи без запровадження кардинальних інституційних змін. Відповідно найбільше удосконалення потребують фінансовий та правовий механізми, а найменше – інституційний, за яким показники середньоквадратичного відхилення та коефіцієнту варіації є найвищими (табл. 24), оскільки 26,1% респондентів все ж таки вважають за доцільне створити центри оцінювання професійної компетентності державних службовців як окремих суб'єктів системи підвищення кваліфікації.

Таблиця 24

**Результати оцінювання важливості удосконалення
механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації
керівних кадрів**

Механізми	Середнє значення оцінок Y_c	Дисперсія $D(y)$	Середньо-квдратичне відхилення σ	Коефіцієнт варіації V	Ранг
Правовий	87,381	494,05	22,227	25,437	5
Організаційний	67,095	1009,7	31,776	47,359	2
Фінансовий	92,143	146,43	12,101	13,133	6
Інформаційний	74,524	657,26	25,637	34,401	3
Кадровий	76,905	648,69	25,469	33,118	4
Інституційний	66,905	1103,7	33,222	49,67	1

Ступінь узгодженості думок усіх експертів оцінюємо за допомогою коефіцієнта конкордації W (табл. 25), який є загальним коефіцієнтом рангової кореляції для групи експертів:

$$W = \frac{12 \cdot S}{m^2(n^2 - n) - m \sum_{j=1}^m \sum_{t_j} (t_j^2 - t_j)}$$

де S – сума квадратів різниць відхилень;

n – число ознак (параметрів);

m – число експертів;

t_j – кількість однакових рангів, які присвоює різним параметрам j -тий експерт.

Результати оцінювання узгодженості думок експертів

Аспекти оцінювання	Коефіцієнт конкордації <i>W</i>
Вплив заходів на розвиток системи підвищення кваліфікації	0,2297
Рівень проблемності складових системи підвищення кваліфікації	0,3647
Рівень ефективності різних видів формального, неформального та інформального навчання	0,1972
Пріоритетність удосконалення різних видів механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів	0,1945

Оскільки коефіцієнт конкордації за всіма позиціями менший, ніж 1, можна стверджувати, що серед експертів немає абсолютної узгодженості думок за всіма групами оцінюваних факторів (компонентів). Його рівень є найвищим в оцінюванні проблемності компонентів системи підвищення кваліфікації і найнижчим – у пріоритетності удосконалення різних видів механізмів державного регулювання. Інтерпретуючи результати одержаних розрахунків, слід зважати, що намагання забезпечити максимальну узгодженість думок експертів може спричинити, як це не дивно, необ'єктивність експертизи [113, с. 8]. У нашому випадку відсутність однаковості серед експертів є прогнозованою, оскільки вони мають не тільки різну освіту і професійний досвід, а також представляють різні регіони України, у них неоднакові можливості участі у реалізації державних і регіональних програмах, міжнародних проектах, а також впровадження результатів науково-дослідних робіт у розробці документів загальнодержавного рівня.

Оскільки коефіцієнт конкордації орієнтований лише на перевірку однаковості суджень і свідчить про наявність розбіжностей оцінок експертів, але не дозволяє охарактеризувати суть цих розбіжностей [113, с. 20], для виявлення причин неузгодженості вибірково перевіримо несуперечність думок експертів з різним стажем і досвідом роботи. Аналіз проведемо для чотирьох експертів:

E1 – експерт зі стажем роботи на керівних посадах у системі підвищення кваліфікації понад 20 років, керівник закладу підвищення кваліфікації;

E2 – доктор наук, професор зі стажем роботи на керівних посадах в органах влади 5 років та на керівних посадах в системі підвищення кваліфікації – 15 років;

E8 – експерт зі стажем роботи на керівних посадах у системі підвищення кваліфікації понад 10 років та на керівних посадах в органах влади – понад 25 років;

E18 – експерт зі стажем роботи на керівних посадах у системі підвищення кваліфікації менше за 7 років.

Суперечливою вважають думку експерта Y , якщо виконується нерівність:

$$Y_k - Y_c > \beta \sqrt{D(Y)}$$

де β – бета-коефіцієнт, який залежить від величини вибірки експертів і ймовірності перевірки судження суперечності.

Результати розрахунку показників (додаток Е) свідчать, що серед всіх оцінок експертів E1, E2, E8, E18 тільки 3 оцінки суперечать відповідним усередненим показникам (середньому значенню Y):

оцінки експерта E1 стосовно складності реалізації навчальних заходів у системі підвищення кваліфікації (90);

оцінок експерта E2 стосовно визначального впливу реалізації міжнародних проектів на розвиток системи підвищення кваліфікації впродовж останніх 5-ти років (100) та високої ефективності наставництва як виду неформальної освіти (100).

Узгодженість думок двох пар експертів E1 і E2, E8 і E18 оцінюємо за допомогою коефіцієнта рангової кореляції Кендала, який є коефіцієнтом згоди за парного порівняння:

$$\tau = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m P_{ij} \cdot N_{ij}}{\frac{1}{2} \cdot n(n-1)}$$

де n – число параметрів (компонентів, факторів),

P_{ij} – число переваг (+),

N_{ij} – число зменшень (-) рангів для кожного параметра (компонента, фактора) послідовно.

Щоб розрахувати коефіцієнт рангової кореляції, необхідно впорядкувати ряд параметрів на підставі оцінок одного із експертів та

вирахувати переваги для параметрів ряду іншого експерта. Відповідні ранжування і розрахунки подано у додатку Ж. Результати розрахунків свідчать, що думки експертів E1 і E2 в цілому збігаються щодо ефективності різних видів навчання та пріоритетів в удосконаленні механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації. У парі експертів E8 і E18 думки співпадають також стосовно механізмів і рівня проблемності складових системи підвищення кваліфікації.

Отже, на підставі результатів аналізу експертних оцінок можна зробити такі висновки:

1. Серед керівників закладів підвищення кваліфікації, науковців та інших експертів, які залучені до розробки методичних і нормативних документів з питань розвитку системи підвищення кваліфікації, відсутня узгодженість думок в оцінюванні різних його аспектів (за деякими позиціями коефіцієнт варіації досягає 80 %).

2. Упродовж останніх 5-ти років розвитку системи підвищення кваліфікації найбільше сприяла постійна актуалізація змісту навчальних програм, проте вона не забезпечила якісного оновлення моделі підвищення кваліфікації керівних кадрів через низький рівень використання результатів науково-дослідних робіт, старіння матеріально-технічної бази та невідповідність нормативно-правового забезпечення її функціонування потребам сучасного державного управління.

3. Найбільш гострими проблемами розвитку професійної компетентності керівних кадрів органів влади є їх мотивація до підвищення кваліфікації і невизначеність реальних навчальних потреб.

4. Найбільш ефективними видами підвищення кваліфікації є навчання за програмами короткострокових тематичних і постійно діючих семінарів, тренінгів, спеціалізованих навчальних курсів. Через відсутність інформаційно-методичного забезпечення наставництво і коучинг в органах влади нині використовується найменш ефективно, що не відповідає практиці країн із розвинутим інститутом державної служби.

5. У формуванні плану реалізації Концепції реформування системи професійного навчання з метою розвитку підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади спершу необхідно передбачити удосконалення фінансового і правового механізмів його державного регулювання. Інституційні зміни є менш важливими за зміни у кадровому, інформаційному та організаційному забезпеченні.

5.3. Формування механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади на основі «дерева цілей»

У питанні вдосконалення законодавчого забезпечення реформування підвищення кваліфікації необхідно виділяти дві складові частини:

1) перегляд ідей, концептуальних засад щодо визначення його сутності і змісту, тобто ідейно-концептуальне наповнення нормативно-правових документів;

2) удосконалення ресурсного забезпечення його функціонування як системи (правове, організаційне, фінансове, матеріально-технічне, методологічне тощо) [19, с. 155].

Концептуалізація цілей розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів та з'ясування змісту і структури механізмів їх реалізації має здійснюватись відповідно до напрямів, завдань і принципів, визначених у Концепції реформування системи професійного навчання та напрацювань вітчизняних і зарубіжних вчених. Використання методу інтеграції «дерева цілей» і поля діяльності об'єкта управління сприятиме обґрунтуванню шляхів реалізації завдань стратегічного управління на основі синхронізації проблемно-орієнтованого, організаційного, нормативно-правового та ресурсного проектування, що забезпечить посилення організованості системи підвищення кваліфікації, а також теоретичної і методологічної основи планування на такі види забезпечувальної діяльності, які мало піддаються кількісним оцінкам [66, с. 296].

Суть методу інтеграції «дерева цілей» і поля діяльності об'єкта управління, запропонованого професором В. Бакуменком [66, с. 295–296], зводиться до наступного:

1) процес вирішення проблеми ґрунтується на концептуалізації цілей розвитку об'єкта управління, що передбачає розробку моделі «дерево цілей»;

2) на підставі «дерева цілей» формують «дерево основної (продукуючої) діяльності», яке структурується за видами і напрямками діяльності, видами і напрямками робіт, а також операціями;

3) для розробки заходів щодо реалізації визначених цілей формують «дерево управлінської діяльності» і «дерево забезпечувальної діяльності»;

елементи (рівні) яких синхронізуються з елементами «дерева основної діяльності».

Основні проблеми використання цього методу у процесі розв'язання масштабних проблем, незважаючи на існування великої кількості праць та рекомендацій, полягають у складності конкретизації діяльності на рівні завдань через брак типової схеми цієї процедури, а також необхідності прояву у практичних ситуаціях творчого підходу та використання сучасних інформаційних технологій [66, с. 296]. Крім цього, у формуванні розгалужених схем не завжди можливо досягти одночасно логічної структури та чіткої синхронізації рівнів однакового порядку різних «дерев». Це пов'язано з тим, що, по-перше, кожна ціль є комплексною і її реалізації досягають завдяки злагодженому функціонуванню різних компонентів системи підвищення кваліфікації (тобто види основної діяльності не визначають на підставі цілей 1-го рівня). По-друге, оскільки вплив механізмів державного регулювання не обмежується одним елементом системи, для спрощення синхронізації «дерев діяльності» їх доцільно класифікувати спочатку за видами (правовий, організаційний, фінансовий, інформаційний, кадровий, інституційний), а потім – за об'єктами, на які спрямований їх вплив з метою досягнення визначених цілей.

Ми визначили такі особливості використання методу інтеграції «дерева цілей» і поля діяльності об'єкта управління для визначення змісту механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади:

1. На сучасному етапі реформування державного управління завдання не обмежується покращенням регулювання наявної системи підвищення кваліфікації, а полягає у модернізації всіх її елементів та запровадженні ефективних механізмів подальшого державного регулювання і створення умов для ринкового саморегулювання;

2. Чинна нормативно-правова база підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади є такою недосконалою, що без детального її формально-логічного аналізу неможливо сформувати «дерево управлінської діяльності» з урахуванням необхідності внесення змін до чинних актів. Тому розроблені у монографії «дерева діяльності» (основної, управлінської, забезпечувальної) будуть використані як вихідні моделі для подальшого формально-логічного аналізу

нормативно-правової бази підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади;

3. Завдання нашого дослідження – визначити зміст і структуру механізмів державного регулювання, а не удосконалити операції, пов'язані з підвищенням кваліфікації. Тому у формуванні моделей ми можемо обмежитись 3-ма рівнями: види і напрями діяльності, види робіт.

4. Система підвищення кваліфікації керівних кадрів органів є частиною системи підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Через це більшість механізмів їх державного регулювання розмежовувати недоцільно, оскільки вони є спільними.

У форматі монографії складно схематично відобразити трирівневу структуру цілей і діяльностей, тому їх подаємо у вигляді таблиць. Оскільки «дерево цілей» є дискретною моделлю очікуваного майбутнього, то необхідно забезпечити його узгодження у загальному вигляді з очікуваними результатами реалізації Концепції реформування системи професійного навчання, а саме:

- створення сучасної цілісної, мобільної та гнучкої системи професійного навчання з розвиненою інфраструктурою, ефективним управлінням і належним ресурсним потенціалом;
- забезпечення якості та безперервності навчання;
- запровадження системи оцінювання і моніторингу надання освітніх послуг;
- створення належних умов для реалізації права фахівців на професійний розвиток на засадах рівності без проявів дискримінації;
- створення умов для добросовісної конкуренції серед суб'єктів надання освітніх послуг;
- розширення спектру освітніх послуг та збільшення кількості суб'єктів їх надання різної форми власності [89].

Метою реформування підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади на сучасному етапі модернізації державної служби є його перетворення на ефективну систему, яка відповідатиме індивідуальним, організаційним і загальним (національним) потребам у розвитку управлінців. Структуру основних цілей розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади подано у табл. 26.

Рівні «дерева цілей» розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади

Цілі 1-го рівня	Цілі 2-го рівня	Цілі 3-го рівня
1. Відповідність змісту підвищення кваліфікації потребам державного управління та особистості	1.1. Підвищення кваліфікації на основі реальних навчальних потреб	1.1.1. Достовірність виявлених навчальних потреб 1.1.2. Узгодженість індивідуальних і організаційних потреб
	1.2. Практична орієнтація змісту підвищення кваліфікації	1.2.1. Забезпечення спрямованості навчальних програм на розвиток професійних компетентностей 1.2.2. Забезпечення гнучкості системи підвищення кваліфікації
2. Висока якість підвищення кваліфікації	2.1. Якість освітніх послуг і результативність підвищення кваліфікації	2.1.1. Відповідність послуг стандартам якості 2.1.2. Широке використання ефективних інноваційних технологій навчання 2.1.3. Безперервність професійного і особистісного розвитку управлінців
	2.2. Забезпечення органів влади професійними управлінцями	2.2.1. Підготовка системних лідерів для вищого корпусу державної служби 2.2.2. Виявлення і розвиток талантів для керівних посад 2.2.3. Ефективність інструментів обміну досвідом і передачі знань
3. Соціальна та економічна ефективність підвищення кваліфікації	3.1. Ефективність використання ресурсів у процесі підвищення кваліфікації	3.1.1. Ефективність використання фінансових ресурсів 3.1.2. Ефективність використання кадрового потенціалу
	3.2. Цілеспрямований розвиток людського капіталу	3.2.1. Розвиток людського капіталу на індивідуальному, організаційному і національному рівнях 3.2.2. Розвиток інтелектуального, соціального, інституційного видів капіталу
4. Цілісність системи підвищення кваліфікації та злагоджена діяльність її суб'єктів	4.1. Ефективна координація діяльності суб'єктів системи відповідно до пріоритетів державного управління	4.1.1. Досягнення ефективної взаємодії суб'єктів системи підвищення кваліфікації 4.1.2. Можливість оперативного виявлення та усунення проблем, які перешкоджають розвитку системи підвищення кваліфікації
	4.2. Створення умов для розвитку ринку послуг з підвищення кваліфікації	4.2.1. Доступність послуг та платоспроможність попиту на підвищення кваліфікації 4.2.2. Належні умови для розвитку конкуренції між закладами освіти різних форм власності

У процесі формування «дерева діяльності» напрями діяльності і види робіт визначаємо так, щоб забезпечити реалізацію цілей, структурованих у табл. 26. До уваги беремо принципи нової моделі професійного навчання посадових осіб органів влади, сформульовані вітчизняними експертами на підставі положень Меморандуму безперервної освіти Європейської Комісії, а саме:

- визначення та усвідомлення потреби у професійному розвитку;
- наближеності освітніх послуг до місця проживання та роботи особи;
- обов'язковості та безперервності;
- цілеспрямованості, прогностичності та випереджувального характеру;
- інноваційності та практичної спрямованості;
- індивідуалізації та диференціації підходів до навчання (зокрема шляхом запровадження рівневих програм – авт.);
- відкритості;
- гарантованості фінансування професійного навчання [89].

Оскільки для досягнення цілей необхідне відповідне правове, методичне, організаційне та інше забезпечення їх реалізації, то «дерево основної діяльності» не може охопити весь комплекс робіт, необхідних для розвитку системи підвищення кваліфікації. Зокрема ціль 1 (табл. 26) реалізуємо у двох видах основної діяльності – визначення потреб і планування підвищення кваліфікації, а також через правове регулювання (затвердження вимог до формування змісту підвищення кваліфікації, запровадження професійних й освітнього стандартів) та методичне забезпечення. Ціль 4.1 не є завданням основної діяльності, її досягаємо завдяки наявності зворотнього зв'язку у системі підвищення кваліфікації та інституційному забезпеченню, а ціль 4.2 – через комплексний механізм фінансування, оподаткування, ліцензування, сертифікації, стандартизації. Водночас соціальна та економічна ефективність підвищення кваліфікації неможлива без мотивації фахівців до розвитку професійної компетентності, яка є компонентом системи, але не ціллю найвищих трьох рівнів. Тому «дерево основної діяльності» ми структуруємо не за цілями розвитку системи, а за видами діяльності у системі підвищення кваліфікації. Такий підхід забезпечить досягнення цілей у взаємозв'язку всіх компонентів підвищення кваліфікації – від визначення навчальних потреб до контролю якості і результатів підвищення кваліфікації (табл. 27).

Рівні «дерева основної діяльності» системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади

Види діяльності	Напрями діяльності	Види робіт
1. Визначення потреб у підвищенні кваліфікації	1.1. Розробка інструментарію для визначення навчальних потреб	1.1.1. Розробка інструментарію оцінювання рівня професійної компетентності 1.1.2. Вибір валідних методик оцінювання особистісних якостей
	1.2. Оцінювання рівня професійної компетентності	1.2.1. Оцінювання безпосереднім керівником 1.2.2. Самооцінювання 1.2.3. Оцінювання методом 360 градусів 1.2.4. Тестування на предмет володіння знаннями, вміннями навичками 1.2.5. Анкетування з метою визначення особистісних якостей 1.2.6. Інше
	1.3. Аналіз навчальних потреб	1.3.1. Аналіз індивідуальних навчальних потреб 1.3.2. Аналіз організаційних навчальних потреб 1.3.3. Аналіз загальних навчальних потреб
2. Планування підвищення кваліфікації	2.1. Формування планів підвищення професійної компетентності	2.1.1. Формування індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності 2.1.2. Формування органами влади річних планів професійного навчання 2.1.3. Складання планів-графіків підвищення кваліфікації закладами освіти
	2.2. Формування і розміщення замовлень	2.2.1. Формування державного замовлення 2.2.2. Формування регіональних замовлень 2.2.3. Укладання органами влади прямих договорів на підвищення кваліфікації 2.2.4. Розроблення проектів і програм підвищення кваліфікації за рахунок технічної допомоги тощо
3. Мотивація до розвитку професійної компетентності	3.1. Внутрішня мотивація	3.1.1. Створення умов для задоволення потреб у розвитку потенціалу особистості 3.1.2. Створення умов для обміну досвідом, розвитку професійних мереж тощо

	3.2. Зовнішня мотивація	3.2.1. Врахування підвищення професійної компетентності під час щорічного оцінювання результатів службової діяльності 3.2.2. Врахування рівня професійної компетентності при вирішенні кадрових і фінансових питань
4. Підвищення кваліфікації керівних кадрів	4.1. Формальне підвищення кваліфікації	4.1.1. Підвищення кваліфікації за загальними професійними програмами 4.1.2. Підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами 4.1.3. Підвищення кваліфікації за професійними програмами для осіб, вперше призначених на керівну посаду державної служби
	4.2. Неформальне підвищення кваліфікації	4.2.1. Підвищення кваліфікації за програмами семінарів, тренінгів, курсів 4.2.2. Наставництво і коучинг 4.2.3. Стажування
	4.3. Інформальне підвищення кваліфікації	4.3.1. Самоосвіта 4.3.2. Діяльнісне навчання (у т.ч. на робочому місці)
5. Контроль підвищення кваліфікації	5.1. Контроль якості послуг з підвищення кваліфікації	5.1.1. Контроль результатів навчання 5.1.2. Моніторинг і оцінювання якості послуг
	5.2. Контроль дотримання вимог законодавства	5.2.1. Контроль періодичності навчання 5.2.2. Контроль дотримання процедур планування і реалізації навчальних заходів
	5.3. Контроль ефективності використання ресурсів на підвищення кваліфікації	5.3.1. Контроль ефективності використання бюджетних коштів 5.3.2. Контроль ефективності використання коштів органів влади 5.3.3. Контроль ефективності використання технічної допомоги тощо 5.3.4. Контроль розвитку та використання кадрового потенціалу системи підвищення кваліфікації

В організації контролю якості освітніх послуг у найширшому розумінні Т. Лукіна пропонує розглядати її як єдність таких компонентів:

- якість навчального процесу;

- якість освітніх програм та іншого навчально-методичного забезпечення;
- якість професійної підготовки і кваліфікації викладачів;
- якість ресурсного забезпечення та навчального середовища, в якому відбувається освітній процес;
- якість особистісних рис і здібностей тих, хто навчається;
- якість управління системою освіти;
- якість аналізу моніторингових досліджень системи освіти [102, с. 130–131].

На нашу думку, є три шляхи вирішення проблеми оцінювання якості освітніх послуг:

1. Запровадження моніторингу розвитку професійної компетентності кадрів в органах влади, в яких вони працюють. За такого підходу якість освітніх послуг можна оцінювати шляхом тестування та анкетування (одразу після навчання в закладі підвищення кваліфікації), а результативність навчання – через певний час, коли нові знання, вміння, навички вже використовують у професійній діяльності, та під час щорічного оцінювання результатів службової діяльності.

2. Створення своєрідного центру оцінювання якості навчання з метою аналізу якості послуг, які надають заклади підвищення кваліфікації. Результати такого оцінювання можна враховувати в наступному ліцензуванні їх освітньої діяльності.

3. Створення конкурентного середовища у сфері підготовки та підвищення кваліфікації, в якому навчальні заклади оперативно реагують на навчальні потреби (у тому числі щодо запровадження нового виду послуг, наприклад, підготовка до участі у конкурсах), а про якість їх послуг свідчать результати подальшого оцінювання професійної компетентності слухачів та попит на їх програми.

Очевидно, що перший підхід є обов'язковим, але, якщо врахувати визначені Т. Лукіною компоненти, то він забезпечує визначення показника результативності навчання, але не якості навчального процесу, його середовища та управління системою освіти в цілому. Цього досягають за допомогою другого підходу, який є затратнішим і не сприяє моніторингу подальшого використання результатів навчання у практичній діяльності. Натомість третій підхід є

ефективнішим, проте прийнятним тільки після встановлення конкретних вимог для усіх категорій посад, які треба враховувати під час розроблення навчальних програм. Водночас створення конкурентного середовища у сфері підвищення кваліфікації неможливе без формування попиту на освітні послуги шляхом визначення навчальних потреб, запровадження ефективних механізмів мотивації до професійного розвитку та його фінансування. Адже формулювання у Законі України «Про державну службу» стосовно періодичності підвищення кваліфікації «не рідше одного разу на три роки» [195, ст. 48] не сприятиме ефективності планування підвищення рівня професійної компетентності кадрів. Ми поділяємо думку науковців, які стверджують, що кар'єру кадрів державної служби треба розглядати як реалізацію їх особистісно-професійного потенціалу та оптимізацію їх професійної діяльності [233, с. 316]. У зв'язку з цим необхідно створити правові умови для того, щоб підвищення освітнього рівня і кваліфікації стало для них не просто обов'язковим, а зумовлювало певні вигоди й переваги [78, с. 14].

Запропоноване у табл. 27 «дерево основної діяльності» не відображає заходів щодо реалізації окремих цілей розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, визначених у табл. 26, а саме:

- забезпечення гнучкості системи підвищення кваліфікації (ціль 1.2.2);
- досягнення ефективної взаємодії суб'єктів системи підвищення кваліфікації (ціль 4.1.1);
- можливість оперативного виявлення та усунення проблем, які перешкоджають розвитку системи (ціль 4.1.2);
- доступність послуг та платоспроможність попиту на підвищення кваліфікації (ціль 4.2.1);
- належні умови для розвитку конкуренції між закладами освіти різних форм власності (ціль 4.2.2).

Потребують деталізації заходи щодо ресурсного забезпечення функціонування системи, створення умов для безперервної освіти, забезпечення ефективності зовнішнього і внутрішнього контролю. Ці проблеми враховуємо під час проектування забезпечувальної та управлінської діяльності (табл. 28, 29).

Рівні «дерева забезпечувальної діяльності» розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади

Види діяльності	Напрями діяльності	Види робіт
1. Інформаційно-методичне забезпечення	1.1. Методичне забезпечення підвищення кваліфікації	1.1.1. Розроблення компетентнісних моделей для керівників різних управлінських рівнів 1.1.2. Розроблення методичних рекомендацій щодо: - визначення і моніторингу навчальних потреб; - планування та організації підвищення кваліфікації; - контролю та оцінювання результатів навчання; - моніторингу і оцінювання якості послуг з підвищення кваліфікації; - аудиту підвищення професійної компетентності персоналу
	1.2. Інформаційне забезпечення підвищення кваліфікації	1.2.1. Створення єдиного веб-порталу управління знаннями 1.2.2. Запровадження в органах влади форм управлінської звітності про підвищення професійної компетентності
2. Кадрове забезпечення	2.1. Професійна підготовка викладачів	2.1.1. Запровадження цільової програми підготовки викладачів для керівних кадрів 2.1.2. Сертифікація викладачів та запровадження мотиваційних механізмів для їх професійного розвитку
	2.2. Залучення вищих посадових осіб органів влади до процесу підвищення кваліфікації	2.2.1. Унормування питань щодо викладацької діяльності посадових осіб органів влади та її оплати 2.2.2. Визнання викладацької діяльності видом діяльнісного навчання
3. Фінансове забезпечення	3.1. Фінансування підвищення кваліфікації	3.1.1. Фінансування підвищення кваліфікації за пріоритетами державного управління 3.1.2. Запровадження механізму фінансування професійного навчання персоналу органів влади; 3.1.3. Фінансування підготовки викладачів для закладів підвищення кваліфікації

	3.2. Фінансування наукових досліджень з проблем розвитку системи підвищення кваліфікації	3.2.1. Формування державного замовлення на проведення науково-дослідних робіт 3.2.2. Фінансування програм та проєктів з розвитку системи підвищення кваліфікації за рахунок міжнародної технічної допомоги
4. Інституційне забезпечення	4.1. Визначення суб'єктів підвищення кваліфікації та їх функцій	4.1.1. Визначення та сприяння створенню спеціалізованих суб'єктів оцінювання та розвитку професійної компетентності керівних кадрів органів влади 4.1.2. Конкретизація та розмежування функцій суб'єктів системи підвищення кваліфікації
	4.2. Створення суб'єктів координації діяльності у сфері підвищення кваліфікації	4.2.1. Створення координаційних органів і забезпечення їх діяльності 4.2.2. Сприяння створенню саморегульованих професійних мереж

Річна управлінська звітність про підвищення професійної компетентності персоналу органів влади (у тому числі керівних кадрів) у частині підвищення кваліфікації має містити таку інформацію:

- 1) індивідуальні та організаційні навчальні потреби на початку та в кінці звітного періоду;
- 2) види формального, неформального та інформального навчання, які застосовуються;
- 3) показники виконання індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності та річного плану професійного навчання персоналу;
- 4) результативність підвищення кваліфікації (у тому числі використання результатів навчання у професійній діяльності);
- 5) ефективність використання ресурсів у процесі підвищення кваліфікації;
- 6) результати функціонування системи організаційного навчання;
- 7) узагальнення результатів опитування персоналу з метою оцінювання створених в органі влади умов для розвитку професійної

компетентності, а також різних аспектів функціонування системи підвищення кваліфікації.

Під час формування «дерева управлінської діяльності» (табл. 29) слід врахувати, що створення ринку послуг з підвищення кваліфікації, відкритого для недержавних суб'єктів, передбачає врегулювання питання оподаткування таких послуг з метою забезпечення рівних умов для закладів державної, комунальної і приватної власності. Це потребує спрощення ліцензійних умов провадження освітньої діяльності у сфері підвищення кваліфікації, принципово відмінних від визначених Постановою Кабінету Міністрів України № 1187 [198], а також внесення змін до пп.197.1.2 Податкового кодексу України [183], відповідно до якого від оподаткування податком на додану вартість звільнюються операції з надання освітніх послуг навчальних закладів за умови наявності відповідної ліцензії (тобто акредитації програми для звільнення від оподаткування не достатньо). Водночас коли йдеться про оподаткування доходів фізичних осіб (персоналу органів влади), то відповідно до пп. 165.1.37 до таких доходів не включається сума витрат роботодавця (органу влади) у зв'язку з підвищенням кваліфікації згідно із законом [183]. У зв'язку з цим у новому Положенні про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад необхідно передбачити вичерпний перелік видів підвищення кваліфікації (на основі пропозицій п. 4 табл. 27). В іншому випадку податкові органи можуть розглядати коучинг як консультаційні послуги, які створюють для працівника «додаткові блага», тому мають бути включені до суми доходу, що підлягає оподаткуванню податком на доходи з фізичних осіб та військовим збором. В сучасних умовах це демотивує керівників у використанні такої форми розвитку професійної компетентності.

Рівні «дерева управлінської діяльності» розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади

Види діяльності	Напрями діяльності	Види робіт
1. Правове регулювання	1.1. Стратегія розвитку людського капіталу в органах влади	1.1.1. Стратегія розвитку вищого корпусу державної служби 1.1.2. Стратегія розвитку талантів на державній службі
	1.2. Визначення основних параметрів системи підвищення кваліфікації	1.2.1. Визначення видів і форм підвищення кваліфікації 1.2.2. Регламентування періодичності і порядку підвищення кваліфікації 1.2.3. Затвердження вимог до формування змісту навчання для різних управлінських рівнів та критеріїв оцінки його якості 1.2.4. Інше
	1.3. Ліцензування і сертифікація	1.3.1. Ліцензування освітньої діяльності 1.3.2. Акредитація програм підвищення кваліфікації 1.3.3. Сертифікація системи управління якістю
	1.4. Стандартизація	1.4.1. Запровадження професійних стандартів державної служби 1.4.2. Запровадження освітнього стандарту з підвищення кваліфікації
	1.5. Оподаткування послуг з підвищення кваліфікації	1.5.1. Визначення порядку оподаткування діяльності з підвищення кваліфікації 1.5.2. Визначення порядку оподаткування доходів фізичних осіб при підвищенні кваліфікації
2. Організація	2.1. Створення умов для цілеспрямованої безперервної освіти	2.1.1. Модернізація служб управління персоналом, розвиток їх взаємодії з закладами освіти 2.1.2. Сприяння запровадженню освітніх інновацій 2.1.3. Розвиток неформальної та інформальної освіти, визнання її результатів 2.1.4. Посилення відповідальності керівників органів влади за забезпечення умов для розвитку професійної компетентності їх персоналу

2.2. Запровадження найбільш ефективних форм зовнішнього і внутрішнього контролю	2.2.1. Організація моніторингу навчальних потреб на загальнодержавному і регіональному рівнях 2.2.2. Запровадження зовнішнього і внутрішнього моніторингу й оцінювання якості послуг з підвищення кваліфікації 2.2.3. Запровадження аудиту підвищення професійної компетентності персоналу органів влади
---	--

На основі синхронізації «дерев діяльності» можемо визначити зміст механізмів державного регулювання системи підвищення кваліфікації керівних кадрів.

Правовий механізм – комплекс взаємопов'язаних правових актів (юридичних засобів), системоутворювальне ядро якого визначає: основні параметри і компоненти системи підвищення кваліфікації; ліцензійні умови провадження діяльності з підвищення кваліфікації закладами освіти; єдині стандарти підвищення кваліфікації; порядки акредитації програм, сертифікації систем управління якістю та викладачів; правила оподаткування у сфері підвищення кваліфікації.

Організаційний механізм – підсистема державного управління, призначена для досягнення цілей розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів шляхом забезпечення умов для цілеспрямованої безперервної професійної освіти та контролю її здійснення.

Фінансовий механізм – сукупність фінансових форм, методів, важелів та інструментів, за допомогою яких розподіляють і використовують фінансові ресурси державного і місцевих бюджетів, органів влади, міжнародної технічної допомоги тощо відповідно до визначених пріоритетів та потреб підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади.

Інформаційний механізм – комплекс засобів і методів інформаційно-методичного забезпечення функціонування і розвитку системи підвищення кваліфікації та підвищення професійної компетентності керівними кадрами органів влади, який передбачає створення, систематизацію, оновлення та надання користувачам методичних та інформаційних матеріалів відповідно до потреб ефективного управління на усіх організаційних рівнях – індивідуальному, організаційному, державному.

Кадровий механізм – система заходів і стимулів, спрямованих на вирішення проблем кадрового забезпечення функціонування системи підвищення кваліфікації керівних кадрів шляхом професійної підготовки викладачів, їх мотивації та сертифікації.

Інституційний механізм – сукупність інституційних правил, яка забезпечує регульовальний вплив на функціонування і взаємодію суб'єктів системи підвищення кваліфікації та реалізовується в органах влади і закладах підвищення кваліфікації через визначення статусу, функцій та координацію їх діяльності.

Основною проблемою проектування комплексних механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів за структурно-функціональним підходом є брак достовірної релевантної інформації, а також фінансового ресурсу для забезпечення їх дії. Тому пропонуємо використовувати інкрементальний підхід та враховувати результати аналізу експертних оцінок. Відповідно перший етап розвитку системи підвищення кваліфікації (2018 рік) передбачає удосконалення фінансового та правового механізмів шляхом реалізації таких заходів:

1. Внесення змін до Бюджетного кодексу України [21] щодо передбачення видатків на професійне навчання персоналу органів влади у розмірі не менше 2% фонду заробітної плати [89], а також відповідних змін до підзаконних актів з метою запровадження нового механізму фінансування підвищення кваліфікації персоналу органів влади.

2. Формування державного замовлення на проведення комплексу науково-дослідних робіт з питань методичного забезпечення розвитку системи підвищення кваліфікації (щодо розроблення компетентнісної моделі для вищого корпусу державної служби, визначення і моніторингу навчальних потреб, планування та організації підвищення кваліфікації, контролю та оцінювання результатів навчання). В умовах відсутності професійних стандартів державної служби, освітнього стандарту з підвищення кваліфікації, а також нового положення про систему професійного навчання (підготовленого на основі Концепції [89]), розроблення методичних рекомендацій з проведення моніторингу і оцінювання якості послуг з підвищення кваліфікації, аудиту підвищення професійної компетентності персоналу органів влади, порядків ліцензування освітньої діяльності та акредитації програм підвищення кваліфікації вважаємо передчасним.

3. Напрацювання експертною групою при Нацдержслужбі проекту Стратегії розвитку людського капіталу в органах влади, яка визначає механізм розвитку талантів та вищого корпусу державної служби за індивідуально-центричним і системно-орієнтованими підходами на основі запропонованої нами моделі підвищення кваліфікації керівних кадрів, орієнтованої на формування доданої вартості людського капіталу та органу влади.

4. Розроблення проекту нового Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, яке визначає основні параметри системи підвищення кваліфікації (табл. 29 та запропонована у параграфі 1.1 класифікація видів підвищення кваліфікації), орієнтованої на реалізацію Стратегії розвитку людського капіталу в органах влади.

5. Розроблення цільової програми підготовки викладачів для підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади.

Інші заходи з удосконалення механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів, передбачені у табл. 28, 29, пропонуємо здійснювати на основі результатів науково-дослідних робіт, реалізації нових програм підвищення кваліфікації та пілотних проектів в органах влади.

Висновки до розділу 5

Результати аналізу експертних оцінок з питань удосконалення механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади засвідчили: 1) розвиток системи підвищення кваліфікації впродовж останніх 5-ти років відбувся в основному за рахунок актуалізації змісту навчання (77,64%), що не забезпечувало належного рівня його результативності; 2) найбільш проблемними компонентами системи є мотивація до розвитку професійної компетентності (75,68%) та визначення навчальних потреб (64,32%); 3) наставництво і коучинг, не регламентовані у чинному законодавстві, реалізуються найменш ефективно серед усіх видів підвищення кваліфікації (43,57% і 47,38% відповідно); 4) у подальшому розвитку системи підвищення кваліфікації пріоритетним є удосконалення фінансового і правового механізмів державного регулювання.

У Концепції реформування системи професійного навчання, схваленої Урядом у 2017 році, закладено важливі засади удосконалення правового, фінансового, організаційного, інституційного та інформаційного механізмів розвитку системи підвищення кваліфікації публічних службовців, створення умов для формування ринку освітніх послуг, забезпечення їх якості і відповідності потребам особистості і держави. Однак, крім навчання керівників структурних підрозділів органів влади з питань передачі знань і досвіду підпорядкованому персоналу вона не визначає спеціальних заходів та інструментів їх професійного і особистісного розвитку.

Для реалізації моделі підвищення кваліфікації керівних кадрів, орієнтованої на формування доданої вартості людського капіталу і органу влади, необхідно внести доповнення до Концепції реформування системи професійного навчання, які передбачають створення в органах влади умов для розвитку організаційного навчання, а також розроблення і впровадження методики аудиту підвищення професійної компетентності персоналу за міжнародними стандартами аудиту.

На основі концептуалізації цілей розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади та синхронізації проблемно-орієнтованого, організаційного, правового і ресурсного проектування визначено зміст і структуру правового, організаційного, фінансового, інформаційного, кадрового й інституційного механізмів його державного регулювання з урахуванням необхідності запропонованих раніше інструментів розвитку професійної компетентності керівних кадрів органів влади.

З'ясовано, що основною проблемою проектування комплексних механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів за структурно-функціональним підходом є брак достовірної релевантної інформації та фінансового ресурсу для забезпечення їх дії. Тому удосконалення механізмів запропоновано здійснювати за інкрементальним підходом з урахуванням результатів аналізу експертних оцінок, очікуваних результатів реалізації Концепції реформування системи професійного навчання та положень Меморандуму безперервної освіти Європейської Комісії.

Основні положення, результати і висновки п'ятого розділу монографії опубліковано у працях [144, 158, 168].

ВИСНОВКИ

У монографії запропоновано наукові і практичні підходи до вирішення проблеми удосконалення механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади з метою формування його сучасної моделі. Отримані результати дослідження дають підстави зробити такі висновки:

1. Сутність підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади треба розкривати за трьома аспектами: 1) невід'ємний складник системи їх цілеспрямованого безперервного професійного навчання, що реалізується як формальна, неформальна та інформальна освіта; 2) навчання на основі попередньо здобутого освітньо-кваліфікаційного рівня з метою поглиблення, розширення й оновлення знань, вмінь, навичок та зміни моделі поведінки, необхідних для особистісного і професійного розвитку; 3) підвищення рівня здатності виконувати нові професійні завдання й обов'язки та готовності реалізовувати індивідуальну стратегію професійного розвитку.

Враховуючи потреби планування, організації, контролю й аналізу підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, класифікацію його видів доцільно здійснювати за такими ознаками:

- формальність освіти (формальне – навчання за професійною програмою підвищення кваліфікації; неформальне – навчання за програмами тематичних постійнодіючих і короткострокових семінарів, тренінгів, спеціалізованих короткострокових курсів, участь у щорічному Всеукраїнському конкурсі «Кращий державний службовець», стажування, наставництво, коучинг; інформальне – самоосвіта, діяльнісне навчання);

- рівень управлінської ієрархії (вищий, середній і нижчий);

- орієнтація (особистісно-орієнтоване, системно-орієнтоване);

- місце проходження (у навчальному закладі, на робочому місці, в іншій установі або організації);

- мета здійснення (адаптація до нових умов праці або посади, реалізація змін законодавства, запровадження інновацій, просування по службі, покращення результатів службової діяльності, підвищення рівня управлінської або професійної майстерності, особистісний розвиток, обмін досвідом та формування професійних мереж);

- джерело фінансування (кошти державного або місцевого бюджету, кошти установи (організації), міжнародна технічна допомога, ін.);

- періодичність (безперервне, періодичне, епізодичне);

- термін проходження (короткострокове – до 1 тижня, середньострокове – 2–4 тижні, довгострокове – понад 4 тижнів);

- форма навчання (денна, очно-заочна, очно-дистанційна, дистанційна; з відривом від виробництва, без відриву від виробництва);

- кількість учасників (індивідуальне, групове);

- суб'єкт надання послуг з підвищення кваліфікації (НАДУ при Президентові України, ВЦПК, ін.).

2. Незважаючи на те, що в Україні для відбору і професійного розвитку керівних кадрів органів влади (зокрема вищого корпусу державної служби) використовують спеціально створені суб'єкти та інструменти, систему їх підвищення кваліфікації сформовано як невід'ємну частину системи професійного навчання публічних службовців. Періодизацію її розвитку запропоновано з урахуванням вдосконалення правового, інституційного та організаційного механізмів державного регулювання: 1) 1923–1959 роки – розвиток системи підготовки та ідеологічного навчання партійно-державної номенклатури; 2) 1960–1987 роки – інституціоналізація системи підвищення кваліфікації керівних працівників народного господарства і працівників державного апарату; 3) 1988–1990 роки – перебудова системи підвищення кваліфікації у контексті демократизації суспільного життя та запровадження елементів ринкових відносин; 4) 1991–1994 роки – трансформаційна криза системи, часткова втрата її матеріально-технічної бази; 5) 1995–2004 роки – створення закладів професійного навчання публічних службовців та нормативно-правового поля їх функціонування як єдиної цілеспрямованої системи; 6) 2005–2016 роки – дискретний розвиток системи підвищення кваліфікації публічних службовців через відсутність системних підходів у реалізації державної кадрової політики, а також запровадження нових

інструментів професійного розвитку керівних кадрів органів влади у рамках реалізації проєктів і програм; 7) з 2017 року – дотепер – розвиток системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади у контексті реформування державного управління, модернізації інституту державної служби та формування її вищого корпусу. Трансформаційна криза розділила два цикли розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади: ідеологічного та орієнтованого на підвищення результативності і ефективності функціонування органів влади.

3. Виявлено такі найбільш актуальні проблеми функціонування системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади: відсутність ефективних механізмів їх мотивації до розвитку професійної компетентності; визначення навчальних потреб за підходами, які не забезпечують об'єктивності і достовірності його результатів; невідповідність обсягів фінансування, внаслідок чого навчальна потреба не трансформується у платоспроможний попит та не забезпечується оновлення матеріально-технічної бази закладів підвищення кваліфікації; низький рівень використання результатів науково-дослідних робіт у прийнятті рішень щодо удосконалення системи; нормативно-правова неврегульованість питань її функціонування та розвитку залежно від потреб державного управління; низький рівень застосування дистанційного навчання, наставництва і коучингів; неналежний рівень обізнаності фахівців служб управління персоналом з питань розвитку професійної компетентності кадрів; відсутність контролю за використанням результатів навчання у професійній діяльності. За оцінками експертів, у вирішенні цих проблем пріоритетним є удосконалення фінансового і правового механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації.

4. Вивчення зарубіжного досвіду розвитку керівних кадрів органів влади, зокрема США, Великобританії, Франції, сприяло розробленню пропозицій щодо його імплементації в Україні: запровадження на державному і організаційному рівнях стратегічного і компетентнісно-орієнтованого підходів до професійного і особистісного розвитку керівних кадрів; розвиток лідерства в органах влади на основі концепції залучення персоналу; інтеграція систем організаційного навчання в

органах влади та визначення персональної відповідальності їх керівників за створення умов для підвищення кваліфікації підпорядкованого персоналу (у тому числі керівних кадрів нижчих організаційних рівнів); запровадження інструментів сприяння розвитку кар'єри на державній службі через розроблення рівневих програм підвищення кваліфікації; створення умов для електронного навчання через веб-портали; розвиток міжміністерських професійних мереж.

Запровадженню безперервної освіти керівних кадрів органів влади у системі їх підвищення кваліфікації сприятиме імплементація таких інструментів:

- Міжвідомчого словника компетентностей на публічній службі та чотирирівневих компетентнісних моделей (кластери – ключові компетентності – знання, вміння, навички – поведінкові індикатори), розроблених за запропонованим у монографії алгоритмом;

- оцінювання керівних кадрів за методом 360 градусів, що забезпечить єдині методичні підходи, комплексність та вищий рівень об'єктивності;

- програм розвитку кандидатів у вищу виконавчу службу «Candidate Development Program», забезпечення досконалості уряду «SES Leading Executives Delivering Government Excellence», розвитку лідерства для демократичного суспільства «Leadership for a Democratic Society» та сертифікованої програми з розвитку лідерства «Leadership Education and Development» (США), програми виявлення та розвитку талантів «Fast Stream» (Великобританія);

- сприяння розвитку кар'єри на державній службі та в інститутах ЄС, які передбачають підготовку до конкурсних відборів через тестування, тренінги та індивідуальні коучинги;

- програм на замовлення органів влади з урахуванням досвіду Інституту системного лідерства (Великобританія);

- розвитку міжміністерських мереж керівників-реформаторів та фахівців з розвитку персоналу за прикладом Франції, де ці напрями забезпечують Школа модернізації держави та Школа менеджменту та людських ресурсів.

В удосконаленні методичного забезпечення підвищення кваліфікації керівних кадрів треба враховувати вітчизняний досвід щодо створення

мережі агентів змін з метою їх підготовки до запровадження інструменту Twinning (2006 рік) та професійного розвитку Президентського кадрового резерву «Нова еліта націй» (2012–2013 роки).

5. Сучасна модель підвищення кваліфікації керівних кадрів має передбачати створення трьох категорій доданої вартості: нарощений людський капітал (1), який надалі забезпечує формування доданої вартості для відповідного органу влади у формі підвищення ефективності його функціонування (2), а також додану вартість закладу підвищення кваліфікації як результат виробництва освітніх послуг (3), що є джерелом його інноваційного розвитку і забезпечення конкурентних переваг на ринку. Така вартість збільшує показник ВВП як результат нематеріального виробництва у сфері освіти. Основна умова реалізації цієї моделі – перетворення структурних підрозділів обліку кадрів в органах влади на служби з розвитку персоналу, основних продуцентів доданої вартості людського капіталу, наділивши їх функціями реалізації кадрової політики, визначення індивідуальних і організаційних навчальних потреб, а також планування, організації, контролю і моніторингу професійного розвитку кадрів.

6. Для реалізації запропонованої моделі необхідно запровадити механізм компетентнісно-орієнтованого розвитку людського капіталу органів влади, який передбачає: інтеграцію компетентнісно-орієнтованого підходу у кадрові процеси органів влади; стратегічне планування підвищення кваліфікації кадрів на основі індивідуальних і організаційних навчальних потреб; виявлення і розвиток талантів на державній службі та підготовку системних лідерів для вищого корпусу державної служби; організацію підвищення кваліфікації за індивідуально-центричним і системно-орієнтованим підходами (через інтеграцію в органах влади систем організаційного навчання за еталонною моделлю 70:20:10, яка є ефективним інструментом запровадження безперервної освіти); використання раціональної моделі прийняття управлінських рішень стосовно проведення заходів із підвищення кваліфікації за моделлю «вигоди-витрати» на підставі оцінювання їх вартості за принципом превалювання сутності над формою, тобто з погляду здійснення інвестицій у розвиток людського капіталу; визначення результативності навчальних заходів з урахуванням

доданої вартості, які вони забезпечують органу влади; запровадження контролю процесів і результатів підвищення кваліфікації.

7. Аудит підвищення професійної компетентності персоналу в органах влади є не тільки ефективною формою зовнішнього і внутрішнього контролю, а також інструментом аналітичного забезпечення управління підвищенням кваліфікації кадрів задля досягнення стратегічних цілей діяльності. Залежно від мети об'єктами аудиту на відповідність та операційного аудиту визначено: 1) професійну компетентність; 2) структури оцінювання, організаційного навчання, мотивації персоналу (зокрема керівних кадрів) тощо; 3) процеси, які передбачають відповідні управлінські, операційні і фінансові операції. Обґрунтовано доцільність здійснювати аудит відповідно до міжнародних стандартів із використанням таких специфічних методів: організаційно-аналітичні, соціально-психологічні, економічні, а також тестування професійної компетентності.

8. В ході дослідження визначено такі основні механізми державного регулювання розвитку сучасної моделі підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади в Україні:

Правовий механізм – комплекс взаємопов'язаних правових актів (юридичних засобів), системоутворювальне ядро якого визначає: основні параметри і компоненти системи підвищення кваліфікації; ліцензійні умови провадження діяльності з підвищення кваліфікації закладами освіти; єдині стандарти підвищення кваліфікації; порядки акредитації програм, сертифікації систем управління якістю та викладачів; правила оподаткування у сфері підвищення кваліфікації.

Організаційний механізм – підсистема державного управління, призначена для досягнення цілей розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів шляхом забезпечення умов для цілеспрямованої безперервної професійної освіти та контролю її здійснення.

Фінансовий механізм – сукупність фінансових форм, методів, важелів та інструментів, за допомогою яких розподіляють і використовують фінансові ресурси державного і місцевих бюджетів, органів влади, міжнародної технічної допомоги тощо відповідно до визначених пріоритетів та потреб підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади.

Інформаційний механізм – комплекс засобів і методів інформаційно-методичного забезпечення функціонування і розвитку системи підвищення кваліфікації та підвищення професійної компетентності керівними кадрами органів влади, який передбачає створення, систематизацію, оновлення та надання користувачам методичних та інформаційних матеріалів відповідно до потреб ефективного управління на усіх організаційних рівнях – індивідуальному, організаційному, державному.

Кадровий механізм – система заходів і стимулів, спрямованих на вирішення проблем кадрового забезпечення функціонування системи підвищення кваліфікації керівних кадрів шляхом професійної підготовки викладачів, їх мотивації та сертифікації.

Інституційний механізм – сукупність інституційних правил, яка забезпечує регулювальний вплив на функціонування і взаємодію суб'єктів системи підвищення кваліфікації та реалізовується в органах влади і закладах підвищення кваліфікації через визначення статусу, функцій та координацію їх діяльності.

Основною проблемою проектування комплексних механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів за структурно-функціональним підходом є брак достовірної релевантної інформації, а також фінансового ресурсу для забезпечення їх дії. Тому удосконалення механізмів доцільно здійснювати за інкрементальною моделлю з урахуванням проміжних результатів реформування державної служби і освіти в Україні. На основі аналізу експертних оцінок запропоновано такі першочергові заходи: внесення змін до Бюджетного кодексу України та підзаконних актів, що передбачають запровадження нового механізму фінансування підвищення кваліфікації персоналу органів влади; формування державного замовлення на проведення комплексу науково-дослідних робіт з питань методичного забезпечення розвитку системи підвищення кваліфікації; формування Стратегії розвитку людського капіталу в органах влади на основі запропонованої у монографії моделі підвищення кваліфікації керівних кадрів; розроблення нового положення про систему професійного навчання, а також цільової програми підготовки викладачів для підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні проблеми проведення реформи державної служби в Україні [Електронний ресурс]: аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2588/>
2. Алюшина Н. О. Ефективні інструменти управління знаннями і кадровим потенціалом органів державної влади та органів місцевого самоврядування / Н. О. Алюшина // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 43. – С. 165–175.
3. Амосов О. Ю. Формування механізму державного регулювання паливно-енергетичного комплексу регіона / О. Ю. Амосов, Б. П. Галушко // Проблеми економіки. – 2013. – № 3. – С.21–27.
4. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К.: НІСД, 2017. – 928 с.
5. Антонюк В. П. Формування та використання людського капіталу в Україні: соціально-економічна оцінка та забезпечення розвитку: монографія / В. П. Антонюк. – Донецьк: Інститут економіки промисловості, 2007. – 347 с.
6. Армаш Н. О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус / Н. О. Армаш; наук. ред. В. Б. Авер'янов; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, Гуманіт. ун-т «ЗДМУ». – Запоріжжя, 2006. – 171 с.
7. Артеменко Н. Ф. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України: форми, методи, технології: монографія / Н. Ф. Артеменко, Н. Т. Гончарук. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2012. – 184 с.
8. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы: учеб. пособ.) / Г. В. Атаманчук. – М.: Экономика, 2000, – 302 с.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд. – М.: Издательство “Омега – Л”, 2004. – 525 с.
10. Афанасьев В. Я. Подготовка управленческих кадров для государственной службы: монография / В. Я. Афанасьев. – М.: ГУУ, 2000. – 182 с.
11. Афонін Е. А. Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії / Е. А. Афонін, О. М. Балакірева // Український соціум. – 2015. – № 1 (52). – С. 7–22.
12. Бакуменко В. Д. Методологія системних досліджень в державному управлінні: Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. – К.: ВПЦ АМУ, 2011. – 116 с.

13. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 11–27.

14. Бергер П. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания / П. Бергер, Т. Лукман. – М.: Медиум, 1995. – 323 с.

15. Беделева Н. В. Професійні стандарти у підвищенні професіоналізму державного службовця / Н. В. Беделева // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – Вип. 4. – С. 45–48.

16. Білинська М. М. Стратегія державної кадрової політики України: цілі та шляхи реалізації: навч.-метод. матеріали / М. М. Білинська, В. М. Сороко, В. О. Чмига. – К.: НАДУ, 2013. – 52 с.

17. Богатирець В. Парадигми підготовки державно-управлінських кадрів у зарубіжних країнах як приклад для запозичення для України [Електронний ресурс] / В. Богатирець // Освіта регіону. – Режим доступу: <http://social-science.com.ua/article/517>

18. Бойко В. М. Можливості застосування досвіду країн ЄС для реформування системи професійного навчання державних службовців / В. М. Бойко // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2016. – № 1. – С. 3–7.

19. Бородін Є. І. Законодавче забезпечення реформування системи професійного навчання державних службовців в Україні / Є. І. Бородін, Т. М. Тарасенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 1. – С. 151–160.

20. Борщ Г. А. Розвиток організаційного лідерства у публічному управлінні: навчальний посібник / Г. А. Борщ, О. С. Ігнатенко. – К.: «ДП «НВЦ Пріоритети», 2017. – 40 с.

21. Бюджетний Кодекс України [Електронний ресурс]: Закон України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>

22. Васильева О. І. Підготовка вищого корпусу державних службовців: світовий досвід / О. І. Васильева, Ю. В. Давидова // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 5. – С. 77–79.

23. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія / К. О. Ващенко. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2017. – 416 с.

24. Войтович Р. В. Глобалізація та її вплив на систему державного управління: аналіз, проблеми, перспективи: монографія / Р. В. Войтович. – Чернівці: Технодрук, 2011. – 368 с.

25. Войтович Р. В. Керівник в органах державної влади та місцевого самоврядування: посібник / Р. В. Войтович, М. І. Пірен, І. Ф. Надольний. – К.: Центр сприяння інституту, розв. держ. служби, 2006. – 166 с.

26. Воронков А. А. Методы анализа и оценки государственных программ в США / А. А. Воронков. – М.: Наука, 1986. – 190 с.

27. Воронько О. А. Керівні кадри : державна політика та система управління : навч. посіб. / О. А. Воронько. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 151 с.

28. Газарян С. В. Організаційно-функціональна структура служби управління персоналом державного органу відповідно до принципу меритократії реформ [Електронний ресурс] / С. В. Газарян, О. А. Носик // Державне будівництво. – 2017. – № 1. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/3/02.pdf>

29. Гвишиани Д. М. Организация и управление. – 3-е изд., перераб. / Д. М. Гвишиани. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. – 332 с.

30. Гогіна Л. М. Компетентнісний підхід у професійному навчанні державно-управлінських кадрів: актуальність, передумови та проблеми впровадження / Л. М. Гогіна // Аналітика і влада. – 2010. – № 2. – С. 44–54.

31. Гогіна Л. М. Проблемні питання професійної підготовки керівних кадрів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування / Л. М. Гогіна, Ю. Іванченко, Г. Ільєсова // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 2. – С. 297–307.

32. Головач А. В. Керівник в органах Державної податкової служби адміністративно-правовий статус / А. В. Головач. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.

33. Голубь В. В. Політико-адміністративні реформи як реалізація нової управлінської парадигми: європейський вимір і Україна / В. В. Голубь. – К. : НАДУ, 2009. – 52 с.

34. Гончарук Н. Т. Аудит кадровий / Н. Т. Гончарук, А. П. Рачинський // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т.6. – С. 51–53.

35. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток: монографія / Н. Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с.

36. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України : теорія та практика : монографія / Н. Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 344 с.

37. Гошовська В. А. Кадровий менеджмент як складова управління людськими ресурсами в системі державного управління : навч.-метод. матеріали / В. А. Гошовська, Л. А. Пашко, Л. М. Фугель ; упоряд. Ю. В. Стрілецька. – К. : НАДУ, 2013. – 96 с.

38. Гошовська В. А. Методичні та організаційні засади забезпечення професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : навч. посіб. / [В. А. Гошовська, О. Д. Брайченко, М. С. Орлів, та ін.] ; за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2012. – 48 с.

39. Гошовська В. А. Підвищення рівня професійної компетентності в системі державного управління – шлях до формування еліти українського суспільства / В. А. Гошовська // Аналітика і влада. – 2012. – № 6. – С. 21–25.

40. Гошовська В. А. Проблеми формування порядку оцінювання учасників конкурсу з добору кандидатів до Президентського кадрового резерву / В. А. Гошовська, Б. О. Костенко // Аналітика і влада. – 2012. – № 5. – С. 15–20.

41. Гошовська В. А. Соціальна домінанта національної безпеки: актуальні проблеми : монографія / В. А. Гошовська. – К.: Корпорація, 2004. – 196 с.

42. Гошовська В. А. Суспільно-демократичні цінності – основа формування еліти в державному управлінні : навч.-метод. матеріали / В. А. Гошовська, І. Г. Сурай. – К. : НАДУ, 2013. – 56 с.

43. Гошовська В. А. Сучасні моделі рекрутування і оцінювання політичної та адміністративної еліти. Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації”: навч.-метод. матеріали / В. А. Гошовська, М. С. Орлів, Б. О. Костенко. – К.: НАДУ, 2013. – 64 с.

44. Гошовська В. А. Формування кадрового резерву на вищі керівні посади державної служби: зарубіжний досвід та вітчизняна практика / В. А. Гошовська, К. Ф. Задоя // Збірн. НАДУ. – 2012. – №1. – С. 47–57.

45. Гошовська В. А. Методичне забезпечення формування і функціонування Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» / В. А. Гошовська, М. С. Орлів // Вісн. НАДУ. – 2012. – №2. – С.54–60.

46. Грищенко І. М. Феномен лідерства в системі місцевого самоврядування: теорія, методологія, практика: монографія / І. М. Грищенко. – К. : НАДУ, 2016. – 320 с.

47. Грішнова О. А. Людський капітал : формування в системі освіти і професійної підготовки – К. : Т-во «Знання», КОО, 2001. – 254 с.

48. Грішнова О. Інвестування в людський капітал у системі чинників забезпечення гідної праці / О. Грішнова, О. Дорош, С. Шурпа ; за наук. ред. О. Грішнкової ; М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана». – Київ : КНЕУ, 2015. – 222 с.

49. Гурієвська В. М. Коучинг як прикладна технологія державного управління / В. М. Гурієвська // Вісн. НАДУ. – 2011. – Вип. 1. – С. 32–39.

50. Гурняк І. Л. Додана вартість як базис економічного розвитку територіальних громад / І. Л. Гурняк, О. І. Дацко, О. І. Яремчук // Регіональна економіка. – 2015. – №1. – С. 37–47.

51. Демографический потенциал, человеческий и социальный капитал в условиях глобализации / [С. Ю. Слодовников, Т. В. Кузьмицкая, А. А. Раков и др.]; НАН Беларуси, Ин-т экономики НАН Беларуси, Центр системного анализа и стратег. исслед. НАН Беларуси. – Минск : Право и экономика, 2006. – 396 с.

52. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Сergyгін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Одеса : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.

53. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

54. Державне управління в Україні : навч. посіб. / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, І. П. Голосніченко та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : [б. в.], 1999. – 265 с.

55. Державне управління у сфері освіти : глосарій / [Н. Г. Протасова, В. І. Лутовий, Ю. О. Молчанова та ін.]; за заг. ред. Н. Г. Протасової. – К. : НАДУ, 2013. – 48 с.
56. Державне управління: словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : В-во УАДУ, 2002. – 228 с.
57. Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF>
58. Дзвінчук Д. І. Психолого-методичні засади розробки програм підвищення кваліфікації державних службовців (освітня сфера) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. : спец. 25.00.05 «Галузеве управління» / Д. І. Дзвінчук. – Київ, 1999. – 20 с.
59. Домбровська С. М. Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних змін : монографія / С. М. Домбровська. – Х. : Вид-во “Оберіг”, 2009. – 176 с.
60. Драгомирецька Н. М. Зарубіжна практика використання методів навчання державних службовців / Н. М. Драгомирецька // Публічне урядування. – 2016. – № 4. – С. 48–55.
61. Драйден Г. Революція в навчанні / Г. Драйден, Д. Вос [перекл. з англ. М. Олійник]. – Львів: Літопис, 2005. – 542 с.
62. Дятлов С. А. Теория человеческого капитала: учеб. пособие / С. А. Дятлов. – СПб: Изд-во СПбУЭФ, 1999. – 141 с.
63. Елітознавство: підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2013. – 268 с.
64. Енциклопедичний словник з державного управління / [Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
65. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – 524 с.
66. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.
67. Ефективність державного управління / [Ю. М. Бажал, О. І. Кілієвич, О. В. Мертенс та ін.] за ред. І. В. Розпутенка. – К. : Вид-во «КІ.С.», 2002. – 420 с.
68. Забезпечення безперервної освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : навч.-метод. посіб. / за ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2012. – 149 с.

69. Загорський В. С. Управлінські кадри для системних реформ [Електронний ресурс] / В. С. Загорський, А. В. Ліпенцев, М. В. Фурса // Демократичне врядування. – 2011. – Вип. 7. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_3

70. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія / С. Е. Зелінський. – К. : НАДУ, 2016. – 296 с.

71. Золотарьов В. Ф. Зарубіжна практика управління кадровими процесами в органах влади [Електронний ресурс] / В. Ф. Золотарьов // Державне будівництво. – 2014. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_24.

72. Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентіві України [Текст] : наук. доп. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка ; Ю. В. Ковбасюк, А. І. Семенченко, Ю. П. Сурмін [та ін.] ; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), А. І. Семенченко, Ю. П. Сурмін [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Київ : НАДУ, 2015. – 160 с.

73. Інформація про виконання результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми Нацдержслужби України за 2016 рік. [Електронний ресурс] / Нацдержслужба. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/sites/default/files/imce/Planfin/inform%20pro%20budz/Informaciya%202017.PDF>. – Назва з екрана.

74. Інформаційний бюлетень про навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів та регіональних інститутах державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України у 2015 році [Електронний ресурс] / Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів. – Режим доступу : http://docs.wixstatic.com/ugd/63b0ed_fddc6dfd211d444589a14355ae828990.pdf. – Назва з екрана.

75. Інформаційний бюлетень про навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів та регіональних інститутах державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України у 2017 році [Електронний ресурс] / Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів. – Режим доступу : http://docs.wixstatic.com/ugd/63b0ed_0de895a3ee214cc291e60f62828bbace.pdf

76. Історія державної служби в Україні у 5 т. / [О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін.; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій]. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 2. – 512 с.

77. Їжа М. М. Сучасні тенденції розвитку фахової підготовки державно-управлінської еліти в країнах ЄС / Їжа М. М. // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ. – 2013. – Вип.1 (53). – С. 5-9.

78. Кагановська Т. Є. Організаційно-правові засади професійного розвитку державних службовців / Т. Є. Кагановська // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 2 (7). – С. 11–17.

79. Калашнікова С. А. Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства : монографія / С. А. Калашнікова. – К. : Київськ. ун-т імені Бориса Грінченка, 2010. – 380 с.

80. Калашнікова С. Розвиток лідерського потенціалу сучасного університету: основи та інструменти: навч. посіб. / С. Калашнікова. – К. : ДП «НВЦ «Пріоритети», 2016. – 40 с.

81. Кальниш Ю. Г. Організаційні особливості та перспективи розвитку системи професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні / Ю. Кальниш, В. Гриненко // Зб. наук. праць НАДУ. – К.: НАДУ, 2003. – Вип. 2. – С. 298–310.

82. Канавець М. Впровадження компетентнісного підходу до управління людськими ресурсами на державній службі / М. Канавець, А. Кукуля // Вісник державної служби України. – 2013. – № 2. – С. 24–26.

83. Кір'ян Т. М. Інвестиції в людський капітал-запорука підвищення ефективності економічного розвитку / Т. М. Кір'ян // Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку. Серія : Економіка та менеджмент. – 2016. – № 9. – С. 95–109.

84. Клименко І. В. Сучасні моделі компетенцій державних службовців: монографія / І. В. Клименко, О. О. Акімов, Е. А. Афонін. – Київ: Центр учб. літ., 2016. – 176 с.

85. Клишко С. Г. Людський капітал: світовий досвід і Україна / С. Г. Клишко, В. М. Пригода, В. О. Сизоненко. – К.: Основа, 2006. – 224 с.

86. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): монографія / О. М. Ковалюк. – Львів: Видавничий центр Львівського Національного університету ім. Івана Франка, 2002. – 396 с.

87. Ковбасюк Ю. В. Керівництво та лідерство в системі державної служби : навчально-методичний посібник / Ю. В. Ковбасюк, В. А. Гошовська, Л. А. Пашко – К.: НАДУ, 2011. – 147 с.

88. Консультирование в управлении человеческими ресурсами : учеб. пособие / под ред. Н. И. Шаталовой. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 221 с.

89. Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-koncersiy>

90. Концепція реформування та стратегія розвитку Національної академії державного управління при Президентові України на 2017-2021 роки [Електронний ресурс] : Рішенням Вченої ради від 27 жовтня 2016 року № 239/10-1. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=80>

91. Корженко В. В. Категорії «державний механізм управління» та «механізм державного управління»: порівняльний аналіз / В. В. Корженко, Т. М. Лозинська // Теорія та практика держ. упр. – 2008. – Вип. 2 (21). – С. 16–24.

92. Коротич О. Б. Механізми державного управління: проблеми теорії та практичної побудови / О. Б. Коротич // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 3. – С. 79–84.

93. Кошулько О. Проблеми управління та гендерні особливості накопичення людського капіталу: національний аспект / О. Кошулько, Є. Маказан // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 4. – С. 31–35.

94. Крушельницька О. В. Методологія та організація наукових досліджень: навч. посіб. / О. В. Крушельницька. – Київ: Кондор, 2006. – 206 с.

95. Куйбіда В. С. Організація публічної служби в Україні: монографія / В. С. Куйбіда, О. В. Хорошенко. – Кам'янець-Подільський: видавець ПП Зволейко Д. Г., 2016. – 272 с.

96. Линдюк О. Профілі професійної компетентності державних службовців як складова модернізації державної служби / О. Линдюк // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 4 (27). – С. 187–199.

97. Липовська Н. А. Інтерпретація комунікативної компетентності державних службовців в психологічному дискурсі / Н. А. Липовська, О. О. Марценюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2. – С. 14–23.

98. Лідерство в системі державної служби: навч. посіб.; за заг. ред. М. М. Ёжі. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2013. – 132 с.

99. Ліпенцев А. В. Розвиток лідерства в органах публічної влади у контексті завдання надання якісних адміністративних послуг: теоретичні та методологічні аспекти [Електронний ресурс] / А. В. Ліпенцев // Науковий вісник «Демократичне врядування». – 2013. – № 12.– Режим доступу: <http://www.lvivacademy.com/visnik12/fail/Lipencev.pdf>

100. Луговий В. І. Десять кроків становлення (досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління). – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 356 с.

101. Луговий В. Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) / В. Луговий // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 5–13.

102. Лукіна Т. Сутність категорії якості освіти в умовах реформування освітньої галузі / Т. Лукіна, О. Ляшенко // Збірн. наук. пр. НАДУ. – 2003. – № 2. – С. 126–134.

103. Мандибура В. «Людський капітал»: об'єктивна економічна реальність чи ідеологема? / В. Мандибура // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 2. – С. 26–33.

104. Мельник А. Зарубіжний досвід підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: проблеми імплементації в Україні [Електронний ресурс] / А. Мельник, Т. Кононенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01\(12\)/12mafpiu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01(12)/12mafpiu.pdf)

105. Мельничук Д. П. Людський капітал: пріоритети модернізації суспільства у контексті поліпшення якості життя населення: монографія / Д. П. Мельничук. – Житомир: Полісся, 2015. – 564 с.

106. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : [монографія] / Н. М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2010. – 204 с.

107. Методичні рекомендації з організації дистанційного навчання осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» / [Ю. В. Ковбасюк, В. А. Гошовська, Л. І. Даниленко та ін.] / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2013. – 32 с.

108. Методичні рекомендації з організації моніторингу професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» / [К. О. Ващенко, О. Д. Брайченко, Т. А. Саченко та ін.] / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2013. – 34 с.

109. Методичні рекомендації з розробки єдиних стандартів підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / [В. А. Гошовська, Л. І. Даниленко, Н. Б. Ларіна, М. С. Орлів]. – К. : НАДУ, 2012. – 48 с.

110. Методичні рекомендації щодо науково-методичного забезпечення оцінювання учасників конкурсу з добору кандидатів до Президентського кадрового резерву та моніторингу їх професійного розвитку / [Н. Б. Ларіна, Л. І. Даниленко, М. С. Орлів, Б. О. Костенко] / за ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2012. – 29 с.

111. Методичні рекомендації щодо організації заходів із професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» / [В. А. Гошовська, М. С. Орлів, Б. О. Костенко, К. Ф. Задоя] / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2013. – 45 с.

112. Методичні рекомендації щодо стажування в органах влади осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації” / Б. О. Костенко, В. М. Сороко, І. Г. Сурай / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2013. – 86 с.

113. Методологія експертного оцінювання: конспект лекцій / уклад. : В. П. Новосад, Р. Г. Селіверстов. – К. : НАДУ, 2008. – 48 с.

114. Методологія наукових досліджень з державного управління : хрестоматія / упоряд. : С. В. Загороднюк, О. Л. Євмешкіна, В. В. Лещенко ; за заг. ред. К. О. Ващенка. – К. : НАДУ, 2014. – 180 с.

115. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах; за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28с.

116. Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг : у 3 ч. / Міжнародна федерація бухгалтерів, Аудиторська палата України. – Київ, 2015. – Ч. 1. – 1249 с.

117. Міляева В. Р. Психологічні основи розвитку фахової компетентності державних службовців у системі підвищення кваліфікації : дис. ... доктора психол. наук : 19.00.07 / Міляева В. Р. – К., 2012. – 354 с.

118. Міляева В. Р. Формування фахової компетентності державних службовців у системі підвищення кваліфікації: монографія / В. Р. Міляева. – Дрогобич: Редакц.-

вид, відділ Дрогобицького державного педагогічного університету імені Івана Франка, 2011. – 298 с.

119. Михненко А. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України [Електронний ресурс] / А. Михненко, Н. Гончарук, Л. Прокопенко. – Режим доступу: http://kpdnsnadu.ru/_ld/0/21_Shljah_udoskonD.pdf

120. Мурашко І. В. Розкриття поняття «особистісний потенціал» та його психологічної структури / І. В. Мурашко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.newlearning.org.ua/sites/default/files/praci/2010_7/st18.pdf

121. Навчальний процес у закладах системи перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів: досвід та проблеми: зб. наук. та наук.-метод. пр. / кол. авт. ; за заг. ред. В. І. Лугового, І. В. Розпуганка, В. Г. Понеділко. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – 212 с.

122. Навчальний процес у закладах системи перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів: досвід та проблеми: Зб. наук. та наук.-метод. пр. / кол.авт. ; за заг. ред. В. І. Лугового, І. В. Розпуганка, В. Г. Понеділко. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 1. – 184 с.

123. Назарова Г. В. Формування та розвиток людського капіталу корпоративних підприємств : наукове видання / Г. В. Назарова, Н. Л. Гавкалова, Н. С. Маркова. – Харків: Вид. ХНЕУ, 2006. – 240 с.

124. Напруженість на ринку праці України: чинники, соціальні наслідки та шляхи подолання [Електронний ресурс] / НІСД, 2016. – 18 с. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/2248/>

125. Наукові дослідження в галузі державного управління: навч. посіб. / авт.-упоряд.: О. Ю. Оболенський, М. К. Орлатий, Ю. П. Сурмін та ін. – К.: НАДУ, 2008. – 224 с.

126. Науменко Р. А. Професійна компетентність державних службовців у контексті реформ в Україні [Електронний ресурс] / Р. А. Науменко, В. І. Тимцуник // Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування. – 2015. – №2. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/7.pdf

127. Неліпа Д. В. Нормативно-правове регулювання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / Д. В. Неліпа // Менеджер. – 2014. – № 1(67). – С. 137–142.

128. Нестеренко Ж. К. Удосконалення оцінки підприємств методами доданої вартості / Ж. К. Нестеренко, Т. А. Афанасьева // Економічний простір. – 2010. – №37. – 223–234 с.

129. Нижник Н. Р. Державний службовець в Україні: удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект) : монографія / Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, В. А. Яцюк. – Л.: В-во Нац. Ун-ту «Львівська політехніка», 2003. – 300 с.

130. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ, 1998. – 160 с.

131. Новаченко Т. Компетентність і функції як архетипи державного управління і фактор суспільної інтеграції / Т. Новаченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2015. – Вип. 1. – С. 47–54.

132. Новий словник української мови : у 4 т. / укл.: В. Яременко, О. Сліпущо. – Київ : Вид-во «АКОНІТ», 1998. – Т. 3. – 927 с.

133. Носик О. М. Людський капітал інноваційного розвитку: економічні основи відтворення : монографія / О. М. Носик. – Х.: Вид-во «Точка», 2016. – 490 с.

134. О дальнейшем совершенствовании системы повышения квалификации руководящих работников и специалистов народного хозяйства [Электронный ресурс]: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 октября 1977 г. № 933. – Режим доступа : <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex14101.htm>

135. О перестройке системы повышения квалификации и переподготовки руководящих работников и специалистов народного хозяйства [Электронный ресурс]: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 6 февраля 1988 г. № 166. – Режим доступа : <http://lawru.info/dok/1988/02/06/n1180304.htm>

136. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.

137. Олійник Л. Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець» зміцнює довіру громадян до професіоналізму державних службовців / Л. Олійник, С. Мордавець // Вісн. державної служби України. – 2011. – № 4. – С. 43–49.

138. Олійник Л. Система професійної підготовки вищого корпусу державної служби / Л. Олійник // Держава та регіони. Серія: Право. – 2013. – № 4. – С. 73–79.

139. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія / В. М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.

140. Онищук С. В. Практика застосування Закону України «Про державну службу» : практичний посібник / С. В. Онищук. – Івано-Франківськ; Дрогобич: Коло, 2017. – 184 с.

141. Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців у Центральній та Східній Європі / Г. Опанасюк // Вісн. НАДУ. – 2000. – № 1. – С. 265–271.

142. Організаційна культура: навч.-метод. посіб. / [за заг. ред. О. Оболенського, С. Сьоміна, А. Чемериса та ін.]. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 32 с.

143. Орлив М. С. Правовое и организационное обеспечение деятельности заведений системы повышения квалификации государственных служащих в Украине / М. С. Орлив // Уральский научный вестник. – 2017. – № 5. – С. 9–25.

144. Орлив М. С. Реформирование системы повышения квалификации государственных служащих в Украине / М. С. Орлив // *Leges et Vita*. – 2017. – № 12/2. – С. 132–135.

145. Орлів М. Розвиток керівних кадрів федеральних агентств у США: досвід для України / М. С. Орлів // Вісн. НАДУ. – 2017. – № 2. – С. 87–94.

146. Орлів М. С. Аналіз результатів анкетування керівних кадрів органів влади з питань підвищення кваліфікації / М. С. Орлів // Ефективність державного управління. – 2017. – Вип. 2 (51). – С. 175–185.

147. Орлів М. С. Аудит підвищення професійної компетентності персоналу органів влади / М. С. Орлів // *Nauka i Studia*. – 2017. – № 13 (174). – С. 62–76.

148. Орлів М. С. Запровадження компетентнісно-орієнтованого управління людськими ресурсами на державній службі / М. С. Орлів // Аспекти публічного управління. – 2017. – № 8–9. – С. 36–46.

149. Орлів М. С. Запровадження організаційного навчання в органах влади України / М. С. Орлів // Збірник наукових праць НАДУ. – 2017. – № 2. – С. 147–167.

150. Орлів М. С. Методичне забезпечення формування змісту професійних програм підвищення кваліфікації на засадах компетентнісного підходу / М. С. Орлів // Вісн. НАДУ. – 2012. – № 3. – С. 37–43.

151. Орлів М. С. Методологічні аспекти дослідження проблем державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади / М. С. Орлів // Держава та регіони. Серія: державне управління. – 2017. – № 4 (72). – С. 152–159.

152. Орлів М. С. Організаційно-правові аспекти державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади та органів місцевого самоврядування / М. С. Орлів // Вісн. НАДУ. – 2015. – № 3. – С. 19–27.

153. Орлів М. С. Особливості формування моделі підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у контексті реформування державного управління України / М. С. Орлів // Вісн. НАДУ. – 2016. – № 4. – С. 100–107.

154. Орлів М. С. Підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби: сутність, види та принципи / М. С. Орлів // Актуальні проблеми державного управління. – 2017. – № 3 (71). – С. 145–150.

155. Орлів М. С. Підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади у контексті формування доданої вартості людського капіталу [Електронний ресурс] / М. С. Орлів // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2018. – № 3. – Режим доступу: <http://www.dynayka.com.ua>

156. Орлів М. С. Підвищення професійної компетентності керівних кадрів органів державної влади : досвід Президентського кадрового резерву / М. С. Орлів // Збірник наукових праць НАДУ. – 2015. – Вип. 1. – С. 121–130.

157. Орлів М. С. Планування професійного та особистісного розвитку керівних кадрів сфери державного управління / М. С. Орлів // *International Scientific Journal of Universities and Leadership*. – 2016. – № 2. – С. 30–34.

158. Орлів М. С. Проблеми підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади і пріоритети його державного регулювання [Електронний ресурс] / М. С. Орлів, С. А. Побігун // *Evropsky politicky a pravni diskurz*. – 2018. – Том 5, Вип. 2. – Режим доступу: https://epd13.cz/?page_id=18

159. Орлів М. С. Професійна підготовка і розвиток керівних кадрів вищих адміністративних корпусів у Франції / М. С. Орлів // Збірник наукових праць НАДУ. – 2017. – № 1. – С. 55–71.

160. Орлів М. С. Розвиток вищої державної служби у Великобританії / М. С. Орлів // Державне управління та місцеве самоврядування : ДРІДУ. – 2017. – Вип. 33. – С.117–123.

161. Орлів М. С. Розвиток громадянських компетентностей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у рамках реалізації проекту DOCCU / М. С. Орлів // Розвиток професійних компетентностей державних службовців: комунікативний аспект: щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 3-4 листоп. 2017 р.) / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білінської, В. М. Сороко, Л. А. Гаєвської ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2016. – С. 158–159.

162. Орлів М. С. Розвиток лідерських якостей керівних кадрів сфери державного управління / М. С. Орлів // Вища освіта України. – 2014. – № 4. – С. 36–39.

163. Орлів М. С. Розвиток лідерського потенціалу керівника сфери державного управління : навчальний посібник / М. С. Орлів. – К. : ДП «НВЦ «Пріоритети», 2017. – 40 с.

164. Орлів М. С. Розвиток системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби в Україні / М. С. Орлів // Держава та регіони. Серія: державне управління. – 2017. – № 3 (59). – С. 141–150.

165. Орлів М. С. Розвиток системних лідерів для державного управління за індивідуально-центричним і системно-орієнтованим підходами [Електронний ресурс] / М. С. Орлів // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2018. – № 4. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua>

166. Орлів М. С. Теоретико-методичні аспекти формування механізмів державного регулювання системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / М. С. Орлів // Збірник наукових праць НАДУ. – 2015. – Вип. 2. – С. 101–113.

167. Орлів М. С. Теоретико-організаційні аспекти розвитку вищої державної служби / М. С. Орлів // Збірник наукових праць НАДУ. – 2016. – Вип. 2. – С. 94–113.

168. Орлів М. С. Формування механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади на основі «дерева цілей» / М. С. Орлів // Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління. – 2018. – №1. – С. 48–61.

169. Освіта дорослих : енциклопедичний словник / за ред. В. Г. Кременя, Ю. В. Ковбасюка ; [упоряд. : Н. Г. Протасова, Ю. О. Молчанова, Т. В. Куренна]. – К. : Основа, 2014. – 496 с.

170. Освіта протягом життя як чинник людського розвитку [Електронний ресурс]: Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1865/>. – Назва з екрана.

171. Основи методології та організації наукових досліджень : навч. посіб. / за ред. А. Є. Конверського. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 352 с.

172. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, І. С. Боднар, В. Г. Горник, В. В. Шпачук. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. – 256 с.

173. Оцінка та рекомендації стосовно системи підготовки державних службовців в Україні / Байба Петерсоне, експерт проекту Twinning “Розвиток і удосконалення системи підготовки державних службовців в Україні”, К.: 2010. – 40 с.

174. Панова Е. А. Компетентностный подход в системе управления кадрами государственной службы / Е. А. Панова, Д. А. Баринов // Государственное управление. – 2014. – № 45. – С. 36–57.

175. Пантелейчук І. В. Формування позитивного іміджу органів державної влади: монографія / І. В. Пантелейчук. – К. : Альтерпрес, 2011. – 316 с.

176. Пархоменко-Куцевіл О. І. Теоретико-методологічні засади впровадження інноваційних методів управління персоналом державної служби України [Електронний ресурс] / О. І. Пархоменко-Куцевіл // Державне будівництво – 2010. – № 1. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/3/02.pdf>

177. Пашко Л. А. Запровадження профілів професійної компетентності посад як механізм реалізації людиноцентричного підходу на державній службі [Електронний ресурс] / Л. А. Пашко // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 2. – Режим доступу: http://el-zbirnudu.at.ua/2014_2/20.pdf

178. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: [монографія] / Л. А. Пашко. – Київ : НАДУ, 2005. – 236 с.

179. Пашко Л. А. Організаційна культура як передумова ефективності управління людськими ресурсами / Л. А. Пашко // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 170–176.

180. Перепелиця Н. В. Людський капітал у трансформаційній економіці: зміст та основні напрямки формування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук: спец. 08.01.01 «Економічна теорія» / Н. В. Перепелиця. – Харків, 2005. – 18 с.

181. Питання Української академії державного управління при Президентові України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 21 вересня 2001 року № 850/2001. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/850/2001/ed20010921>

182. Пірен М. І. Державна кадрова політика: шляхи елітизації : монографія / М. І. Пірен. – К. : «Талком», 2014. – 253 с.

183. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-17. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/>

184. Політика в публічному управлінні : навч. посіб. / І. Боднар, В. Горник, С. Кравченко, В. Кравченко. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. – 200с.

185. Політичне лідерство: навч. посіб. / авт. кол.; за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко. – К.: НАДУ, 2013. – 300 с.

186. Понеділко В. Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів : теорія і практика / В. Понеділко. – З. : ПП «Друкарський світ», 2007. – 294 с.

187. Поспелова Т. В. Механізми державного управління людським розвитком в Україні: монографія / Т.В. Поспелова. – Донецьк: Норд-Прес, 2011. – 350 с.

188. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: монографія / Л. Л. Приходченко. – Одеса: Оптимум, 2009. – 300 с.

189. Про вдосконалення системи підвищення кваліфікації керівних працівників і спеціалістів промисловості, будівництва, зв'язку й торгівлі: Постанова Ради Міністрів СРСР від 6 червня 1967 року № 515 / Зібрання постанов Уряду СРСР. – 1967. – №14. – С. 324–328.

190. Про вищу освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/>

191. Про внесення змін до Вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби від 11 квітня 2016 року № 74. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0656-16/para2#n2>

192. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби» [Електронний ресурс]: Закон України від 09 листопада 2017 року № 2190-19. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2190-19/para33#n33>

193. Про внесення змін до наказу Нацдержслужби України від 01 листопада 2013 року № 194 “Про затвердження переліку заходів на 2014 рік із професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації” [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби від 08 лютого 2014 року № 17. – Режим доступу: <http://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=1375959&menu=1>.

194. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII (втратив чинність). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>

195. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

196. Про державну службу [Електронний ресурс]: Проект Закону України від 30 березня 2015 року № 2940. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571

197. Про затвердження Вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби від 30 березня 2015 року № 65. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0422-15>

198. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF>

199. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті [Електронний ресурс]: Наказ Нацдержслужби України від 20 липня 2012 року № 148. – Режим доступу: <http://zakon.pedrada.com.ua/regulations/2341/8341/8342/464808/>

200. Про затвердження плану заходів на період до 2014 року щодо реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 480-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/480-2012-%D1%80>

201. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 року № 167. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/167-97-%D0%BF>

202. Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-п>

203. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби від 06 квітня 2016 № 72. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16>

204. Про затвердження порядку організації і проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої- другої категорій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2010 року № 728. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/728-2010-%D0%BF>

205. Про затвердження порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у навчальних закладах за державним замовленням Національного агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби від 19 квітня 2017 року № 86. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0832-17>

206. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035/95. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>

207. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF>

208. Про затвердження типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 року № 448. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF>

209. Про затвердження типового положення про службу управління персоналом державного органу [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби від 03 березня 2016 року № 47, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 23 березня 2016 року за № 438/28568. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>

210. Про освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 05 вересня 2017 р. № 2145-19. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

211. Про перейменування закладу післядипломної освіти державної установи «Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів Міністерства доходів і зборів України [Електронний ресурс] : наказ Нацдержслужби від 06 лютого 2017 р. № 26. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua/page/nakaz-nacderzhsluzhby-vid-06-lyutogo-2017-roku-no-26-pro-pereymenuvannya>

212. Про перелік послуг, які можуть надавати аудитори (аудиторські фірми) [Електронний ресурс] : рішення Аудиторської палати України від 22.12.2011 року №244/14. – Режим доступу : <http://consultant.parus.ua/?doc=07SLM2FF80>

213. Про порядок організації проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади категорії «А» : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 536 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/536-2016-%D0%BF>

214. Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 5 квітня 2012 року № 246/2012. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246/2012>

215. Про припинення функціонування Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 02 вересня

2014 р. № 702/2014. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18042.html>

216. Про реорганізацію Центру підвищення кваліфікації з іноземних мов [Електронний ресурс] : наказ Нацдержслужби від 15 лютого 2017 року № 33. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN034245.html

217. Про систему підвищення кваліфікації керівних та інженерно-технічних працівників галузей народного господарства і працівників державного апарату: Постанова Ради Міністрів УРСР від 9 липня 1960 року № 1110 / Зібрання постанов і розпоряджень Уряду УРСР. – 1960. – №1. – С. 27–30.

218. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 30 травня 1995 року № 398/95. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/398/95>

219. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 01 лютого 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>

220. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80>

221. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 227-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>

222. Про утворення Робочої групи з розроблення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби України від 15 травня 2017 року № 103. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-utvorennja-robocoyoj-grupi-z-rozroblennja-konceptsiyi-ref-doc319487.html>

223. Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 1999 р. № 1262. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1262-99-%D0%BF>

224. Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 р. № 1681. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1681-2004-%D0%BF>

225. Проблеми ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів : колектив. моногр. / Н. В. Грицяк, В. О. Гущенко, Н. Г. Протасова ; наук. ред.

І. В. Розпутенко ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. – К. : «К.І.С.», 2003. – 222 с.

226. Прокопенко Л. Європейські підходи до підвищення кваліфікації публічних службовців / Л. Прокопенко, П. Щербаков // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 3 (14). – С. 154–162.

227. Професійна державна служба : Що зроблено і що далі? : Публічна доповідь про основні результати діяльності у 2006 році / Голов. упр. держ. служби України ; упоряд. А. Вишневський. – К., 2006. – 59 с.

228. Професіоналізація у сфері публічного управління: стан, проблеми, перспективи вирішення : монографія / [С. К. Хаджирадева, Н. О. Алюшина, Л. О. Воронько та ін.]; за заг. ред. С. К. Хаджирадевої. – Київ : НАДУ, 2017. – 256 с.

229. Профілі професійної компетентності посадових осіб органів державної влади / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, Р. В. Войтович. – К. : НАДУ, 2015. – 64 с.

230. Прудиус Л. В. Концептуальні засади розробки стандартів підвищення кваліфікації публічних службовців на принципах демократичного врядування / Л. Прудиус // Visegrad journal on human rights. – 2016. – № 1/2. – С. 167–172.

231. Прудиус Л. В. Формування та розвиток громадянських компетентностей публічних службовців в умовах європейської інтеграції України / Л. В. Прудиус // Публічне управління та митне адміністрування. – 2015. – № 2. – С. 144–155.

232. Петроє О. М. Передумови формування та оцінка перспектив реалізації соціального капіталу як чинника економічного розвитку / О. М. Петроє // Український соціум. – 2014. – № 1 (48). – С. 90–98.

233. Публічна адміністрація в Україні : становлення та розвиток : монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – 400 с.

234. Публічна служба: системна парадигма : кол. монографія / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін [та ін.]; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 256 с.

235. Радченко О. В. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках / О. В. Радченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – № 3(15). – С. 19–25.

236. Рачинський А. П. Аудит персоналу як технологія забезпечення ефективності систем управління персоналом органів влади : навч.-метод. матеріали / А. П. Рачинський. – К. : НАДУ, 2013. – 36 с.

237. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом органів державної влади: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / А. П. Рачинський. – Київ, 2011. – 38 с.

238. Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження: навч.-наук. вид. / за заг. ред. В. В. Тертички, В. А. Шахова ; В. А. Ребало (кер. авт. кол.) [та ін.]; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Київ ; Львів : НАДУ, 2012. – 352 с.

239. Реформування освіти в Україні : державно-управлінський аспект / Н. Г. Протасова, В. І. Луговий, Ю. О. Молчанова та ін. ; за заг. ред. Н. Г. Протасової. – Київ : НАДУ, 2012. – 456 с.

240. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи: монографія / [С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська та ін.]. – К.: НАДУ, 2013. – 112 с.

241. Розвиток лідерства / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів ; за заг. ред. І. Ібрагімової. – К. : Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», 2012. – 400 с.

242. Розроблення методів і технологій публічного управління : наук. розробка / [С. А. Романюк, О. Ю. Оболенський, В. І. Шарий та ін.]. – Київ : НАДУ, 2014. – 60 с.

243. Рудакевич М. І. Організаційно-кадровий аудит у системі механізму реалізації кадрової політики державних органів [Електронний ресурс] / М. І. Рудакевич // Демократичне врядування. – 2010. – Вип.5. – Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik5/fail/+Rudakevych.pdf

244. Руденко О. М. Система і стратегія HR-менеджменту для державного управління : навч.-метод. матеріали / О. М. Руденко, М. М. Газізов. – К. : НАДУ, 2013. – 100 с.

245. Рудніцька Р. М. Сутність і зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук // Публічне управління : теорія та практика. – 2014. – Вип. 4. – С. 50–60.

246. Рудь В. В. Інтерпретація поняття доданої вартості / В. В. Рудь // Вісн. СНАУ. Серія Економіка і менеджмент. – 2014. – № 4 (59). – 168–172 с.

247. Савченко В. А. Оцінювання соціальної ефективності професійного навчання персоналу / В. А. Савченко // Соціально-трудові відносини : теорія та практика. – 2015. – № 1. – С. 74–84.

248. Савченко-Сватко О. М. Аудит персоналу в органах місцевого самоврядування України: форми, методи, технології : монографія / О. М. Савченко-Сватко, Н. Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 183 с.

249. Саймон Г. Менеджмент в організаціях : пер. с англ. / Г. Саймон, Д. Смитбург, В. Томпсон. – [15-е изд.]. – М. : Экономика, 1995. – 335 с.

250. Серьогін С. М. Формування якостей керівника у державному управлінні / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 137–147.

251. Системи підготовки державних службовців у Франції, Польщі, Іспанії та Латвії : [звіт] / Прогр. ЄС ЄСП для України, Проект TWINNING «Підтримка розв. та удоскон. системи підготов. держ. службовців в Україні» ; експерти проекту: Р. Піганьоль, Р. Собієх, П. Каміно Понс, Б. Петерсоне. – Київ, 2010. – 79 с.

252. Слюсаренко О. Про професійний добір і фахове навчання в системах кар'єрного розвитку державних службовців країн Північної Америки та Європи / О. Слюсаренко // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 202–210.

253. Слюсаренко О. Структура та компонентний склад, показники і критерії оцінювання професійної компетентності державного службовця як основи його кар'єрного розвитку / О. Слюсаренко // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 123–133.

254. Сороко В. Стандарти у сфері управління персоналом : від типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців до профілів компетентності / В. Сороко, Н. Ходарівська, Т. Якіменко // Вісн. УАДУ. – 2007. – №3. – С. 155–158.

255. Стандарт освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Проект / за ред. В. А. Гошовської. – Режим доступу: <http://www.ipkkk.in.ua/standart>

256. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. №474-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>

257. Сурай І. Г. Еліти в державному управлінні: феномен лідерства / І. Г. Сурай // Вісн. НАДУ. – 2011. – № 4. – С. 70–76.

258. Сурай І. Г. Формування та розвиток еліти в державному управлінні : історія, методологія, практика: монографія / І. Г. Сурай. – Київ: ЦП «КОМПРИНТ», 2012. – 332 с.

259. Сурмін Ю. Імідж Національної академії державного управління при Президентові України в професійному середовищі: експертні оцінки / Ю. Сурмін, Т. Крушельницька // Вісн. НАДУ. – 2009. – Вип. 4. – С. 299–311.

260. Теоретико-методологічні засади державного управління: формування понятійного апарату : метод. рек. / авт. кол. : В. В. Корженко, В. В. Говоруха, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. В. В. Корженка. – К. : НАДУ, 2009. – 56 с.

261. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.

262. Тертичка В. Раціоналізм як науковий підхід в аналізі політики [Електронний ресурс] / В. Тертичка // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 1. – Режим доступу <http://academy.gov.ua/ej/ej1/index.html>

263. Тертичка В. Чому НАДУ не ЕНА [Електронний ресурс] / В. Тертичка // Investgazeta. – Режим доступу : <https://investgazeta.info/blogs/chomu-nadu-ne-ena/> . – Назва з екрана.

264. Титаренко Л. Підготовка управлінської еліти в Україні та зарубіжний досвід / Л. Титаренко // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – 2003. – Вип. 1 (13). – С.206–215.

265. Толкованов В. В. Аналіз ситуації щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні : Інформаційно-аналітичний звіт / В. В. Толкованов. – Київ, 2017. – 57 с.

266. Толкованов В. В. Підвищення професійної компетентності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // Університетські наукові записки. – 2012. – №2. – С. 23–29.

267. Толкованов В. В. Проведення централізованих конкурсів та вдосконалення відбору кандидатів на посади державної служби та служби в

органах місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2015 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, А. І. Семенченка, С. В. Загороднюка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К. : НАДУ, 2015. – С. 269–270.

268. Толкованов В. Основні результати реалізації Програми розвитку лідерства // В. Толкованов, В. Ковальчук / Вісн. державної служби України. – 2012. – № 4. – С. 9–13.

269. Удосконалення механізмів професійного зростання державних службовців : монографія / О. Ф. Мельников, В. Ф. Золотарьов, А. С. Немченко та ін. ; за заг. ред. проф. О. Ф. Мельникова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – 232 с.

270. Удосконалення підвищення кваліфікації державних службовців / [П. С. Назимко, Л. М. Гогіна, Л. А. Ліщенко та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 112 с.

271. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / [В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, Е. М. Лібанова та ін.] ; за заг. ред. В. П. Трощинського, В. А. Скуратівського : у 2 ч. – К. : НАДУ, 2010. – Ч. 2. – 244 с.

272. Управлінська еліта як чинник суспільного розвитку : монографія / А. М. Михненко, Н. Т. Гончарук, С. О. Кравченко [та ін.] ; за ред. А. М. Михненка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К. : НАДУ, 2012. – 175 с.

273. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Федорчак // Демократичне врядування: електрон. наук. фах. вид. – 2008. – № 1. – Режим доступу: http://www.nbuw.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

274. Філософські проблеми державного управління : навч.-метод. посіб. / В. М. Князев, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Князева ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К. : НАДУ, 2012. – 220 с.

275. Хаджирадева С. К. Сучасні підходи до навчання управлінців публічної сфери / С. К. Хаджирадева, В. О. Ніколаєв // Збірник наукових праць Донецького державного університету управління. Сер. : Державне управління. – 2014. – Т. 15, Вип. 291. – С. 251–262.

276. Хожило І. І. Державне управління системою професійного навчання державних службовців в Україні: аналіз інституційної бази / І. І. Хожило // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 1. – С. 72–78.

277. Хто такий системний лідер і як ним стати / [В. Геращенко, О. Саврук, Е. Мальцев та ін.] // Innovations Journal. – 2015. – С. 10–13.

278. Человеческий капитал в экономической перспективе / [М. Добия, Я. Барбурски, И. Гуровски и др.] ; перевод с пол.: Ю. Ренкас. – К. : Кондор, 2012. – 240 с.

279. Чемерис А. Підвищення кваліфікації управлінців : досвід та проблеми / А. Чемерис, А. Ліпінцев // Вісн. НАДУ. – 1997. – № 1. – С. 72–79.

280. Чечель О. М. Принципи та механізми державного регулювання економіки / О. М. Чечель // Вісник АМСУ. Серія: «Державне управління». – 2013. – №2 (9). – С.103–111.

281. Шкляр М. Ф. Основы научных исследований : учеб. пособ. / М. Ф. Шкляр. – 4 е изд. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2012. – 244 с.

282. Шмиголь Н. М. Аналіз методів формування доходів підприємства в ринковій економіці / Н. М. Шмиголь // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2010. – № 2. – С. 233–236.

283. Шпекторенко І. В. Професійна компетентність державного службовця / І. В. Шпекторенко // Університетські наукові записки. – 2014. – № 1. – С. 285–293.

284. Щодо віднесення посад керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій до відповідних категорій посад державної служби [Електронний ресурс] : Роз'яснення Нацдержслужби від 10 травня 2016 року № 6-р/з. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/1234/6-r-z_001.jpg

285. A Pivotal Moment for the Senior Executive Service: Measures, Aspirational Practices and Stories of Success / Partnership for Public Service, USA : McKinsey & Company, 2016. – 35 p.

286. Annie T. Was Weber right? The Cultural Capital Root of Socio-Economic Growth Examined in Five European Countries / T. Annie // International Journal of Manpower. – 2014. – Vol. 35, Iss. 1–2. – P. 56–88.

287. Annual Performance Report 2015 [Electronic resource] / U. S. Office of Personnel Management, 2016. – Access mode: <https://www.opm.gov/about-us/budget-performance/performance/2015-annual-performance-report.pdf>

288. Annual Report 2015 [Electronic resource] / Partnership for Public Service, 2015. – Access mode: <https://ourpublicservice.org/>

289. Annual Report and Accounts 2010-2011 [Electronic resource] / National School of Government. – Access mode: <https://www.gov.uk/government/publications/national-school-of-government-annual-report-and-resource-accounts-2010-to-2011>

290. Apprenticeships Evaluation: Employers: Big Research Paper № 204 [Electronic resource] / Department for Business Innovation and Skills, 2014. – Access mode: <https://www.gov.uk/government/publications/apprenticeships-evaluation-employer>

291. Armstrong M. Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice / M. Armstrong, S. Taylor. – [13th Edition]. – UK : Ashford Colour press Ltd, 2014. – 823 p.

292. Becker G. S. Human Capital : A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education / Gary S. Becker. – [3rd edition]. – Chicago and London : The University of Chicago Press, 1993. – 390 p.

293. Berger L. The Talent Management Handbook: Creating a Sustainable Competitive Advantage by Selecting, Developing, and Promoting the Best People / L. Berger, D. Berger. New York : McGraw-Hill, 2010. – 448 p.

294. Bridging Research and Policy. Background paper presented for An International Workshop Funded by the UK Department for International Development / D. Stone et al. – Radcliffe House: Warwick University, 2001. – 50 p.

295. Building and Engaging Workplace [Electronic resource] / U. S. Office of Personnel Management. – Access mode: https://www.fedview.opm.gov/2016FILES/Engagement_Drivers_Background_and_Summary.pdf

296. Civil Service Competency Framework 2012-2017 [Electronic resource] / Civil Service Human Resources. – Access mode: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework>

297. Civil Service People Survey 2015 : Civil Service Benchmark Scores [Electronic resource] / Cabinet Office. – Access mode: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-people-survey-2015-results>

298. Civil Service Statistic : Statistical Bulletin 2016 [Electronic resource]. – Access mode: <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/civilservicestatistics/2016>

299. Civil Service Workforce Plan 2016-2020 [Electronic resource] / Civil Service. – Access mode: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-workforce-plan-2016-to-2020>

300. Civinskas R. Context as a Factor in Senior Civil Service Reform: Opinions and Attitudes of Senior Executives in Lithuania / R. Civinskas, M. Kaselis // Baltic Journal of Law & Politics. – 2016. – Vol. 9 (1). – P. 124–152.

301. Couston A. Training Senior Civil Servants in Latin European / A. Couston // Countries Leadership and Culture: Comparative Models of Top Civil Servant Training. – London, UK: Palgrave Macmillan, 2015. – P. 235–251.

302. Cross J. Informal Learning: Rediscovering the Natural Pathways That Inspire Innovation and Performance / J. Cross. – NY: John Wiley & Sons, 2006. – 320 p.

303. Culture and Leadership Across the World: The Globe Book of In-Depth Studies of 25 Societies / Edited by J. S. Chhokar, F. C. Brodbeck, R. J. House. – Mahwah, New Jersey – London : [s. n.], 2007. – 1162 p.

304. Decret relatif a la direction generale de l'administration et de la fonction publique et a la politique de ressources humaines dans la fonction publique № 2016-1804 du 22 decembre 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.legifrance.gouv.fr>

305. Decret relatif a la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat № 2007-1470 du 15 octobre 2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.legifrance.gouv.fr>

306. Dictionnaire interministeriel des competences des metiers de l'Etat [Электронный ресурс] / DGAFP. – 2011. – Режим доступа : <https://www.acteurspublics.com/files/DictionnaireCompetences.pdf>

307. Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris : [s. n.], 2016. – 108 p.

308. Etzioni A. Mixed-scanning: A «Third» Approach to Decision-Making / A. Etzioni // Public Administration Review. – 1967. – Vol 27, 5. – P. 385–392.

309. Faugere J.-P. Rapport sur les concours externe, concours interne, troisième concours [Электронный ресурс] / Ecole nationale d'administration. – 2015. – Режим доступа : <http://www.ena.fr/fre/Concours-Prepas-Concours/Les-concours-de-l-ENA>.

310. Federal Employee Viewpoint Survey 2016 [Electronic resource] / U. S. Office of Personnel Management, 2016. – Access mode: <https://www.epa.gov/aboutepa/2016-federal-employee-viewpoint-survey-results-and-analysis>

311. Fitz-enz J. The ROI of human capital : measuring the economic value of employee performance / Jac Fitz-enz. – [3th edition]. – NY : [s. n.], 2009. – 312 p.

312. Formation continue: Catalogue [Электронный ресурс] / Ecole nationale d'administration. – 2016. – Режим доступа : <http://www.ena.fr/fre/Formation-continue>.

313. Forward to Basics: A New Primer Bringing a Fresh Look to the Building Blocks [Electronic resource] / UK All-Party Parliamentary Group on Management March, 2014. – Access mode: <http://www.systemicleadershipinstitute.org/wp-content/uploads/2014/04/APPG-revised-27.03.14.pdf>

314. Global Leadership & Organizational Behavior Effectiveness [Electronic resource] / GLOBE. – Access mode: <http://globe.bus.sfu.ca/results/countries/GBR?menu=country>

315. Grindle M. Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries / M. Grindle, J. W. Thomas. – Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1991. – 226 p.

316. Guide de l'accompagnement a la fonction manageriale dans la fonction publique de l'Etat [Ressource electronique] : DGAFP. – Disponible sur <http://www.fonction-publique.gouv.fr>.

317. Guide de l'accompagnement a la fonction manageriale dans la fonction publique de l'Etat [Электронный ресурс] / DGAFP, 2017. – Режим доступа : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/>

318. Guide to the Senior Executive Service [Electronic resource] / U. S. Office of Personnel Management, 2014. – Access mode: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/guidesservices.pdf>

319. Horton S. Competency Management in the British Central Government [Electronic resource] / S. Horton // Public Management Institute, University of Leuven. – Access mode: <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-uk.pdf>

320. Horton S. Competency Management in the British Central Government. [Electronic resource] / Public Management Institute, University of Leuven, 2010. – Access mode: <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-uk.pdf>

321. Horton S. Competency Management in the Public Sector / S. Horton, A. Hondeghem, D. Farnham. – Netherlands : [s. n.], 2002. – 189 p.
322. Horton S. Evaluation of Leadership Development and Training in the British Senior Civil Service [Electronic resource] : The Search for the Holy Grail. – Access mode: <https://www.researchgate.net/publication/242512132>
323. Human Resources Management: Country Profiles [Electronic resource] / OECD. – 2012. – Access mode: <http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm>
324. Huse E. F. Organization Development and Change / E. F. Huse. – St. Paul : [s. n.], 2005. – 567 p.
325. Information about Civil Service Learning : The Services it Offers Civil Servants and How to Contact the Team [Electronic resource] / GOV.UK. – Access mode: <https://www.gov.uk/government/collections/civil-service-learning>
326. Jansson D. Search Activity in Social Agencies: Institutional Factors That Influence Policy Analysis / D. Jansson, S. Taylor // Social Service Review. – 1978. – Vol 52. – P. 189–201.
327. Katz D. The Social Psychology of Organizations / D. Katz, R. L. Khan. – New York: Wiley, 1978. – 848 p.
328. Kirkpatrick D. Evaluating Training Programs. / D. Kirkpatrick, J. Kirkpatrick. – [3th edition]. – San Francisco: Berrett-Koehler Publishers Inc., 2006. – 380 p.
329. Kuperus H. Top Public Managers in Europe / H. Kuperus, A. Rode. – Luxembourg : European Institute of Public Administration, 2008. – 72 p.
330. Leadership and Culture: Comparative Models of Top Civil Servant Training / edited by M. V. Wart, A. Hondeghem, E. Schwella : IIAS, 2015. – 357 p.
331. Leadership in Organizations: Current Issues and Key Trends / ed. by John Storey. – [2nd edition]. – London & New York : Taylor & Francis Group, 2011. – 278 p.
332. Learning and Development 2015 [Electronic resource] : Annual Survey Report / Chartered Institute of Personnel and Development. – London, 2015. – Access mode: https://www.cipd.co.uk/Images/learning-development_2015_tcm18-11298.pdf
333. Lewin K. Principles of Topological Psychology / K. Lewin. – New York and London : McGraw-Hill Book Company Inc., 1936. – 231 p.
334. Linblom C. Still Muddling, Not Yet Through / C. Linblom // Public Administration Review. – 1979. – Vol 39, 6. – P. 517–526.
335. Lodge G. Whatehall's Black Box: Accountability and Performance in the Senior Civil Service / G. Lodge, B. Rogers. – London, UK: Institute for Public Policy Research, 2006. – 98 p.
336. Loi № 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.legifrance.gouv.fr>
337. Making a European area of lifelong learning a reality [Electronic resource] / European Commission. – Access mode: <http://ec.europa.eu/education/>
338. Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future / Organisation for Economic Co-operation and Development // GOV/PGC/PEM 2010. – Vol 1. – 129 p.

339. Murphy B.P. Auditing Training and Development / B.P. Murphy, R. A. Swanson // Journal of European Industrial Training. – 1988. – № 12 (2). – P. 13-16.
340. Orliv M. S. Development of an In-Service Training System for Civil Servants and Local Self-Government Officials in Ukraine Using the Incrementalist Model / M. S. Orliv // Висн. НАДУ. – 2016. – № 2. – P.139–145.
341. Perspectives on Leadership in 2012 [Electronic resource] : CIPD Research report / Chartered Institute of Personnel Development. – Access mode: <https://www.cipd.co.uk/knowledge/strategy/leadership/perspectives-report>
342. Pontefract D. Flat Army: Creating a Connected and Engaged Organization / D. Pontefract – NY: John Wiley & Sons, 2013. – 328 p.
343. Public Sector Internal Audit Standards [Electronic resource] / Institute of Internal Auditors. – Access mode: <http://www.cipfa.org/policy-and-guidance/standards/public-sector-internal-audit-standards>
344. Rapport annuel sur l'état de la fonction publique: Politiques et pratiques de ressources humaines [Электронный ресурс] / DGAFP, 2016. – Режим доступа: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-1088>.
345. Refreshed Talent Action Plan: Removing the Barriers to Success [Electronic resource] / Civil Service, 2015. – Access mode: https://www.gov.uk/search?q=Refreshed+Talent+Action+Plan%3A+Removing+the+Barriers+to+Success&show_organisations_filter=true
346. Refreshed Talent Action Plan: Removing the Barriers to Success [Electronic resource] / Civil Service, 2015. – Access mode: https://www.gov.uk/search?q=Refreshed+Talent+Action+Plan%3A+Removing+the+Barriers+to+Success&show_organisations_filter=true
347. Rewriting the Rules for the Digital Age: 2017 Deloitte Global Human Capital Trends / Deloitte. – New York : Deloitte University Press, 2017. – 137 p.
348. Rouban L. The Senior Civil Service in France / E. C. Page, V. Wright (Ed.) // Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials. – New York: Oxford University Press, 2000. – P. 65–89.
349. Scott S, Ferguson O. New Perspectives on 70:20:10 : A GoodPractice Research Paper / S. Scott, O. Ferguson. – Edinburgh : [s. n.], 2016. – 35 p.
350. Senior Civil Service Workforce and Reward Strategy [Electronic resource]: Report of the Steering Group to the Cabinet Secretary of the United Kingdom / Cabinet Office, 2008. – Access mode: <https://www.gov.uk/government/publications/senior-civil-service-workforce-and-reward-strategy>
351. Smith G. The Artificial Debate Between Rationalist and Incrementalist Models of Decision Making / G. Smith, D. May // The Policy Process, edited by Hill M.: Great Britain, 1993. – P. 197–211.
352. State of the Nation 2016: Social Mobility in Great Britain [Electronic resource] / Social Mobility Commission. – Access mode: <https://www.gov.uk/government/publications/state-of-the-nation-2016>

353. Strengthening the Senior Executive Service [Electronic resource]: Executive Order of the President of USA as of December 15, 2015. – Access mode: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/12/15/executive-order-strengthening-senior-executive-service>

354. Sutton R. The Policy Process: An Overview / R. Sutton // Working Paper 118. Overseas Development Institute. London, 1999. – 35 p.

355. Tate W. Managing Leadership from a Systemic Perspective: Centre for Progressive Leadership White Paper / W. Tate. – London: London Metropolitan University, 2013. – 40 p.

356. Tate W. Systemic Leadership Toolkit [Electronic resource] / W. Tate. – Access mode: <http://www.systemicleadershipinstitute.org/resources/books-by-william-tate-2/systemic-leadership-toolkit-triarchy-press-october-2009/>

357. The Civil Service Apprenticeship Strategy: Ensuring the Civil Service Delivers 30,000+ High Quality Apprenticeship by 2020 [Electronic resource] / Cabinet Office. – Access mode: <https://www.gov.uk/government/publications/the-civil-service-apprenticeship-strategy>

358. The Civil Service Reform Plan 2012 [Electronic resource] / HM Government. – Access mode: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-reform-plan>

359. The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries / Public Employment and Management Working Party: Public Governance Committee. – 2008. – № 2. – 149 p.

360. The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries / Public Employment and Management Working Party: Public Governance Committee. – 2008. – № 2. – 149 p.

361. The Talent Management Handbook: Creating Organizational Excellence by Identifying, Developing and Promoting Your Best People / edited by Lance A. Berger & Dorothy R Berger. – USA: McGraw-Hill Companies, 2004. – 448 p.

362. Training and development for the Senior Executive Service: A Necessary Investment / U.S. Merit Systems Protection Board. – Washington: [s. n.], 2015. – 74 p.

363. Understanding Cultures and Implicit Leadership Theories across the Globe: an Introduction to Project GLOBE / R. House, M. Javidan, P. Hanges, P. Dorfman // Journal of World Business. – 2002. – № 37. – P. 3–10.

364. Unrealized Vision: Reimagining the Senior Executive Service / Partnership for Public Service. – Washington: [s. n.], 2009. – 32 p.

365. Van Wart M. Leadership and Culture: Comparative Models of Top Civil Servant Training. London, UK: Palgrave Macmillan, 2015. – 357 p.

366. Vernardakis G. National School of Administration in France and Its Impact on Public Policy Making / G. Vernardakis // Croatian and Comparative Public Administration. – 2013. – № 13(1) – P. 41–70.

367. Woolcock M. Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework / M. Woolcock // Theory and Society. – 1998. – Vol. 27. – P. 151–208.

ДОДАТКИ

Додаток А

Анкетування з питань підвищення рівня професійної компетентності

Шановні слухачі! Просимо взяти участь у анонімному анкетуванні, результати якого будуть використані для формування пропозицій щодо удосконалення існуючої практики підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

державний службовець посадова особа місцевого самоврядування
Категорія посади – _____ Група оплати праці (для державних службовців) – _____ Ранг – _____

Досвід роботи на державній службі (службі в органах місцевого самоврядування) – _____, з них на керівних посадах – _____

1. Оцініть твердження за 10-ти бальною шкалою

(0 – цілком не згоден, 10 – цілком згоден)

Твердження	Бал
Існуюча в Україні система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є ефективною	
Чинним законодавством запроваджено ефективні механізми мотивації розвитку професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування	
Керівництво моєї організації сприяє розвитку професійної компетентності працівників	
Я маю реальні можливості покращити вміння і навички в організації, в якій працюю	
Я маю можливість розвивати лідерський потенціал в організації, в якій працюю	
Мої навчальні потреби було визначено і мені про них відомо	
Після останнього щорічного оцінювання я розумію, що маю робити для професійного і особистісного розвитку	
Після останнього щорічного оцінювання я розумію, що маю робити для підвищення ефективності моєї роботи	

У моїй організації інтегровано ефективну систему підвищення рівня професійної компетентності працівників (через наставництво, коучинги, тренінги та ін.)	
Керівні кадри та інші працівники моєї організації охоче діляться знаннями і досвідом зі співробітниками	
Я задоволений якістю професійного навчання (в т. ч. підвищення кваліфікації), яке пройшов впродовж останніх трьох років	
Використання у професійній діяльності нових знань, вмінь і навиків, які я здобув під час останнього навчання, сприяло підвищенню ефективності моєї роботи	
Професійне навчання, яке я одержав під час роботи на державній службі (службі в органах місцевого самоврядування) сприяло моему кар'єрному розвитку	
Кар'єрний розвиток працівників у моїй організації залежить від рівня компетентності і професійних заслуг	

2. Виберіть варіант(-и) відповідей, у раз необхідності доповніть їх у рядку «інше»

2.1. Чи обговорюєте Ви з керівником перспективи Вашого професійного і кар'єрного розвитку?

так ні

2.2. Чи є у Вас індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності?

так ні

2.3. За допомогою яких методів визначаються Ваші навчальні потреби?

- самооцінювання
 - оцінювання безпосереднім керівником
 - метод 360 градусів
 - тестування на предмет володіння знаннями, вміннями та навиками
 - анкетування з визначення лідерських та інших особистісних якостей
- інше _____

2.4. Чи вважаєте Ви використовувані методи оцінювання ефективними?

так ні

2.5. Якої інформації Вам бракує для професійного розвитку?

- про найбільш ефективні методи навчання
- про доступні навчальні програми
- про рівень Вашої професійної компетентності
- про Ваші слабкі сторони

інше _____

2.6. За якими методами навчання і видами підвищення кваліфікації Ви здійснюєте особистісний і професійний розвиток?

- наставництво
- коучинг
- підвищення кваліфікації за професійною програмою
- участь у тематичних короткострокових семінарах, зокрема тренінгах
- участь у спеціалізованих короткострокових навчальних курсах
- участь у тематичних постійно діючих семінарах
- дистанційне навчання
- участь у розробці проектів нормативно-правових актів
- стажування
- самоосвіта
- участь у щорічному Всеукраїнському конкурсі «Кращий державний службовець»

інше _____

2.7. Що є основними перешкодами для Вашого професійного розвитку?

- відсутність мотивації
- брак часу через надмірне завантаження на роботі
- брак коштів та фінансування
- недостатньо підтримки з боку керівництва
- відсутність необхідних для мене навчальних заходів або програм

інше _____

3. Чи можете Ви додати щось важливе, що необхідно врахувати для удосконалення існуючої практики підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування?

**Витяг із компетентнісної рамки
державної служби Великобританії
«Civil Service Competency Framework 2012-2017»**

Стратегічний кластер – визначення напрямку.

Компетентність – прийняття ефективних рішень.

Посада – генеральний директор департаменту.

За цим аспектом ефективність оцінюється стосовно суджень, доказів і знань, які керівник використовує для прийняття професійних рішень і формування пропозицій. Складовими компетентності є: обґрунтування стратегій шляхом оцінювання альтернатив, врахування впливів і ризиків, а також створення умов для захисту інформації. Ціль керівника – максимізація результату, мінімізація ризиків, збалансування різних інтересів і міркувань для забезпечення сталого розвитку.

Ефективна поведінка	Неефективна поведінка
Орієнтується у міжнародних, національних, політичних питаннях та збалансовує різні аспекти під час визначення пріоритетів розвитку департаменту і формування його стратегії.	У формуванні стратегії не орієнтується на забезпечення сталого довгострокового розвитку, у процесі аналізу не приділяє достатньої уваги соціальним, екологічним або економічним факторам.
Найвищим пріоритетом визначає безпеку уряду і публічної інформації всередині департаменту та на державній службі.	Зазнає труднощів, коли зіштовхується зі складними неоднозначними даними, постійно вимагає більше інформації замість того, щоб приймати рішення.
Робить правильний вибір у залученні партнерів і зацікавлених сторін на усіх стадіях прийняття управлінських рішень.	Надає пропозиції або приймає рішення без необхідних консультацій.
Виявляє і оцінює сценарії, опції, ризики та розробляє стратегії, які забезпечують можливість управління ними.	Приймає рішення без оцінювання ризиків, сценаріїв та опцій.
Приймає непопулярні рішення і у разі необхідності захищає їх на найвищому рівні.	Постійно змінює своє рішення на основі нових думок, інформації, викликів.
Формує неупереджені пропозиції міністру на основі надійного аналізу.	Формує бажані міністру/іншим зацікавленим сторонам пропозиції без врахування протилежних доказів.

Джерело: [296, с. 13].

Анкетування з питань підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади

Шановний експерте! Просимо взяти участь в анонімному опитуванні, результати якого будуть використані для формування пропозицій щодо удосконалення механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади.

Стаж роботи у системі підвищення кваліфікації – _____
у т. ч. на керівних посадах – _____ Стаж роботи на керівних посадах в органах влади – _____

1. Якщо бюджетне фінансування та інші витрати на підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади розглядати як інвестиції у їх професійний розвиток, то чи можна нині стверджувати про їх окупність?

так ні

2. Якою, на Вашу думку, є результативність підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади (ступінь виконання запланованих задач і досягнення встановлених результатів)?

0-0,25 0,25-0,5 0,5-0,75 0,75-1

3. Яким, на Вашу думку, є рівень ефективності (співвідношення досягнутого результату до витрачених ресурсів) підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади?

0-0,25 0,25-0,5 0,5-0,75 0,75-1 1-1,25 1,25-1,5 більше 1,5

4. Чи доцільним є створення центрів оцінювання професійної компетентності державних службовців як окремих суб'єктів системи підвищення кваліфікації?

так ні Ваша примітка

5. Відповідаючи на запитання, оцініть у балах значимість запропонованих компонентів і факторів (у діапазоні від 0 до 100 кожний), у разі необхідності доповніть переліки:

5.1. Які заходи впродовж останніх п'яти років сприяли розвитку системи підвищення кваліфікації?

Удосконалення нормативно-правового забезпечення її функціонування	
Реалізація державних і регіональних програм	
Реалізація міжнародних проектів	
Використання результатів науково-дослідних робіт	
Координація діяльності закладів системи підвищення кваліфікації	
Покращення інформаційного забезпечення підвищення кваліфікації	
Розвиток матеріально-технічної бази підвищення кваліфікації	
Постійна актуалізація змісту навчальних програм	
...	

5.2. Яким нині є рівень проблемності кожного із зазначених компонентів системи підвищення кваліфікації?

Визначення навчальних потреб	
Планування підвищення кваліфікації	
Мотивація фахівців до розвитку професійної компетентності	
Реалізація навчальних заходів	
Контроль підвищення кваліфікації	

5.3. Наскільки важливими з позиції ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів є різні види формального, неформального та інформального навчання?

Підвищення кваліфікації за професійними програмами	
Підвищення кваліфікації за програмами семінарів, тренінгів, курсів	
Наставництво	
Коучинг	
Стажування	
Самоосвіта	
Діяльнісне навчання (у т.ч. на робочому місці)	
...	

5.4. Наскільки важливим є удосконалення різних видів механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів для досягнення завдань Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки?

Правовий		Інформаційний	
Організаційний		Кадровий	
Фінансовий		Інституційний	

Експертні оцінки важливості удосконалення механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів

Експерти Механізми	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	E15	E16	E17	E18	E19	E20	E22	E23
Правовий	90	100	80	100	80	100	100	95	100	70	70	100	70	60	10	100	100	100	100	100	100	100
Організаційний	80	100	90	80	30	80	9	90	100	70	70	100	20	50	20	25	90	100	80	75	30	100
Фінансовий	90	100	100	80	100	100	90	95	100	100	70	100	70	100	100	100	90	100	100	100	70	100
Інформаційний	80	50	100	70	80	100	50	70	90	70	75	100	20	60	100	25	90	100	100	75	40	100
Кадровий	90	100	90	90	30	100	75	85	100	70	80	100	60	40	60	25	70	100	100	100	40	100
Інституційний	90	100	80	100	5	70	90	90	80	10	80	100	20	60	50	25	50	100	100	75	20	100

Ранжування думок експертів щодо пріоритетності удосконалення механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів

Експерти Механізми	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	E15	E16	E17	E18	E19	E20	E22	E23
Правовий	1	1	5	1	2	1	1	1	1	2	4	1	1	2	6	1	1	1	1	1	1	1
Організаційний	5	1	3	4	4	5	6	3	1	2	4	1	4	5	5	3	2	1	6	4	5	1
Фінансовий	1	1	1	4	1	1	2	1	1	1	4	1	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1
Інформаційний	5	6	1	6	2	1	5	6	5	2	3	1	4	2	1	3	2	1	1	4	3	1
Кадровий	1	1	3	3	4	1	4	5	1	2	1	1	3	6	3	3	5	1	1	1	3	1
Інституційний	1	1	5	1	6	6	2	3	6	6	1	1	4	2	4	3	6	1	1	4	6	1

Таблиця Е 1

**Показники для аналізу протиріч думок експертів стосовно
впливу заходів на розвиток системи підвищення
кваліфікації впродовж останніх п'яти років**

Заходи \ Показники	$\beta\sqrt{D(y)}$	$Y_1 - Y_c$	$Y_2 - Y_c$	$Y_8 - Y_c$	$Y_{18} - Y_c$
Удосконалення нормативно-правового забезпечення її функціонування	58,46	39,09	-10,91	- 30,91	- 30,91
Реалізація державних і регіональних програм	52,61	24,86	4,86	- 30,14	- 25,14
Реалізація міжнародних проектів	54,01	4,55	54,55¹	34,55	-5,45
Використання результатів науково-дослідних робіт	52,03	-5,23	44,77	-5,23	25,23
Координація діяльності закладів системи підвищення кваліфікації	51,93	-23,64	36,36	- 33,64	- 23,64
Покращення інформаційного забезпечення підвищення кваліфікації	48,10	21,36	31,36	- 38,64	11,36
Розвиток матеріально-технічної бази підвищення кваліфікації	55,39	37,5	-12,50	- 37,50	-2,50
Постійна актуалізація змісту навчальних програм	38,92	12,36	2,36	-2,64	7,36

¹ Напівжирним виділено показники, які свідчать про протирічність думки експерта усередненому показнику (середньому значенню Y_c)

Таблиця Е 2

**Показники для аналізу протиріч думок експертів стосовно
рівня проблемності основних компонентів системи
підвищення кваліфікації**

Компоненти системи \ Показники	$\beta\sqrt{D(y)}$	Y_1-Y_c	Y_2-Y_c	Y_8-Y_c	$Y_{18}-Y_c$
Визначення навчальних потреб	55,07	25,68	35,68	-4,32	-4,32
Планування підвищення кваліфікації	54,73	32,27	32,27	2,27	-7,73
Мотивація фахівців до розвитку професійної компетентності	42,76	14,32	4,32	-0,68	4,32
Реалізація навчальних заходів	50,94	54,77	-5,23	34,77	-5,23
Контроль підвищення кваліфікації	45,50	12,95	32,95	27,95	12,95

Таблиця Е 3

**Показники для аналізу протиріч думок експертів стосовно
рівня ефективності різних видів формального,
неформального та інформального навчання у системі
підвищенні кваліфікації**

Види навчання \ Показники	$\beta\sqrt{D(y)}$	Y_1-Y_c	Y_2-Y_c	Y_8-Y_c	$Y_{18}-Y_c$
Підвищення кваліфікації за професійними програмами	58,70	-9,05	-9,05	30,95	20,95
Підвищення кваліфікації за програмами семінарів, тренінгів, курсів	24,43	3,81	13,81	3,81	3,81
Наставництво	53,23	-33,57	56,43	-3,57	46,43
Коучинг	55,44	-37,38	52,62	22,62	12,62
Стажування	50,86	-48,81	41,19	-8,81	31,19
Самоосвіта	63,57	-45,71	34,29	9,29	34,29
Діяльнісне навчання (у т.ч. на робочому місці)	63,85	-8,81	41,19	11,19	41,19

Таблиця Е 4

Показники для аналізу протиріч думок експертів стосовно важливості удосконалення механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів

Показники Механізми	$\beta\sqrt{D(\gamma)}$	$Y_1 - Y_c$	$Y_2 - Y_c$	$Y_8 - Y_c$	$Y_{18} - Y_c$
Правовий	44,01	2,62	12,62	7,62	12,62
Фінансовий	62,92	12,90	32,90	22,90	32,90
Кадровий	23,96	-2,14	7,86	2,86	7,86
Інституційний	50,76	5,48	-24,52	-4,52	25,48
Організаційний	50,43	13,10	23,10	8,10	23,10
Інформаційний	65,78	23,10	33,10	23,10	33,10

Таблиця Ж 1

**Порівняння думок експертів E1 і E2 стосовно впливу заходів
на розвиток системи підвищення кваліфікації
впродовж останніх п'яти років**

№	Заходи	Показники			
		E1	E2	P+	N-
8	Постійна актуалізація змісту навчальних програм	1	2	5	0
1	Удосконалення нормативно-правового забезпечення її функціонування	2	7	1	4
7	Розвиток матеріально-технічної бази підвищення кваліфікації	2	7	1	3
2	Реалізація державних і регіональних програм	4	6	2	1
6	Покращення інформаційного забезпечення підвищення кваліфікації	4	2	3	0
3	Реалізація міжнародних проектів	6	1	2	0
4	Використання результатів науково-дослідних робіт	7	2	1	0
5	Координація діяльності закладів системи підвищення кваліфікації	8	2	0	0
Разом				15	8

$$\tau = \frac{7}{\frac{1}{2} * 8(8 - 1)} = 0,25$$

Думки експертів E1 і E2 не співпадають.

Таблиця Ж 2

Порівняння думок експертів E8 і E18 стосовно впливу заходів на розвиток системи підвищення кваліфікації впродовж останніх п'яти років

№	Заходи	Показники	E8	E18	P+	N-
3	Реалізація міжнародних проєктів		1	3	5	1
8	Постійна актуалізація змісту навчальних програм		2	1	6	0
4	Використання результатів науково-дослідних робіт		3	7	1	4
2	Реалізація державних і регіональних програм		4	5	1	0
1	Удосконалення нормативно-правового забезпечення її функціонування		5	7	1	2
5	Координація діяльності закладів системи підвищення кваліфікації		5	5	1	0
6	Покращення інформаційного забезпечення підвищення кваліфікації		5	2	1	0
7	Розвиток матеріально-технічної бази підвищення кваліфікації		8	3	0	0
Разом					16	7

$$\tau = \frac{9}{\frac{1}{2} * 8(8 - 1)} = 0,321$$

Думки експертів E8 і E18 не співпадають.

Таблиця Ж 3

Порівняння думок експертів E1 і E2 стосовно рівня проблемності основних компонентів системи підвищення кваліфікації

№	Показники		E1	E2	P+	N-
	Компоненти системи					
1	Визначення навчальних потреб		1	1	2	0
3	Мотивація фахівців до розвитку професійної компетентності		1	2	2	1
4	Реалізація навчальних заходів		1	5	0	0
2	Планування підвищення кваліфікації		4	2	1	0
5	Контроль підвищення кваліфікації		5	2	0	0
Разом					5	1

$$\tau = \frac{4}{\frac{1}{2} * 5(5 - 1)} = 0,4$$

Думки експертів E1 і E2 не співпадають.

Таблиця Ж 4

Порівняння думок експертів E8 і E18 стосовно рівня проблемності основних компонентів системи підвищення кваліфікації

№	Показники		E8	E18	P+	N-
	Компоненти системи					
3	Мотивація фахівців до розвитку професійної компетентності		1	1	3	0
5	Контроль підвищення кваліфікації		1	2	3	0
4	Реалізація навчальних заходів		3	5	0	1
1	Визначення навчальних потреб		4	2	1	0
2	Планування підвищення кваліфікації		5	4	0	0
Разом					7	1

$$\tau = \frac{6}{\frac{1}{2} * 5(5 - 1)} = 0,6$$

Думки експертів E8 і E18 в цілому співпадають.

Таблиця Ж 5

Порівняння думок експертів E1 і E2 стосовно рівня ефективності різних видів формального, неформального та інформального навчання у системі підвищенні кваліфікації

№	Види навчання	Показники			
		E1	E2	P+	N-
2	Підвищення кваліфікації за програмами семінарів, тренінгів, курсів	1	1	6	0
1	Підвищення кваліфікації за професійними програмами	2	7	0	5
7	Діяльнісне навчання (у т.ч. на робочому місці)	2	1	4	0
6	Самоосвіта	4	1	3	0
3	Наставництво	5	1	2	0
4	Коучинг	5	1	1	0
5	Стажування	5	1	0	0
Разом				16	5

$$\tau = \frac{11}{\frac{1}{2} * 7(7-1)} = 0,524$$

Думки експертів E1 і E2 в цілому співпадають.

**Порівняння думок експертів Е8 і Е18 стосовно рівня
ефективності різних видів формального, неформального
та інформального навчання
у системі підвищенні кваліфікації**

№	Види навчання	Показники	Е8	Е18	Р+	Н-
1	Підвищення кваліфікації за професійними програмами		1	6	1	4
2	Підвищення кваліфікації за програмами семінарів, тренінгів, курсів		1	3	4	0
6	Самоосвіта		3	1	4	0
4	Коучинг		4	7	0	2
7	Діяльнісне навчання (у т.ч. на робочому місці)		4	1	2	2
5	Стажування		6	3	1	0
3	Наставництво		7	3	0	0
Разом					12	8

$$\tau = \frac{4}{\frac{1}{2} * 7(7 - 1)} = 0,19$$

Думки експертів Е8 і Е18 не співпадають.

Таблиця Ж 7

**Порівняння думок експертів E1 і E2 стосовно важливості
удосконалення механізмів державного регулювання
підвищення кваліфікації керівних кадрів**

№	Показники		E1	E2	P+	N-
	Механізми					
1	Правовий		1	1	2	0
3	Фінансовий		1	1	2	0
5	Кадровий		1	1	2	0
6	Інституційний		1	1	2	0
2	Організаційний		5	1	1	0
4	Інформаційний		5	6	0	0
Разом					9	0

$$\tau = \frac{9}{\frac{1}{2} * 6(6-1)} = 0,6$$

Думки експертів E1 і E2 в цілому співпадають.

Таблиця Ж 8

**Порівняння думок експертів E8 і E18 стосовно важливості
удосконалення механізмів державного регулювання
підвищення кваліфікації керівних кадрів**

№	Показники		E8	E18	P+	N-
	Механізми					
1	Правовий		1	1	4	0
3	Фінансовий		1	1	3	0
2	Організаційний		3	1	3	0
6	Інституційний		3	1	2	0
5	Кадровий		5	1	1	0
4	Інформаційний		6	1	0	0
Разом					13	0

$$\tau = \frac{13}{\frac{1}{2} * 6(6-1)} = 0,867$$

Думки експертів E8 і E18 практично співпадають.

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

М. С. ОРЛІВ

ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ
КЕРІВНИХ КАДРІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ:
МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ МОДЕЛІ

Монографія



За редакції *Ярослава Довгана*
Верстка *Стефанії Шеремети*
Коректура *Лідії Левицької*

Підписано до друку 10.04.2018 р. Формат 84х108/32.
Папір офсетний. Друк офсетний. Гарнітура «Garamond».
Обл.-вид. арк. 16,2. Умовн. друк. арк. 17,5.
Наклад 300 примірників

Видавництво «Лілея-НВ»

А/С 250,

м. Івано-Франківськ, 76018

e-mail: lileyanv@gmail.com

Свідоцтво ІФ №8 від 28.12.2000 р.