

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА**

**Факультет історії, політології та міжнародних відносин
Кафедра політології та державного управління**

**Керівні кадри у системі публічного управління України: пошук
оптимальної моделі**

Кваліфікаційна робота

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)

Виконав:

студент 2 курсу, 606 групи
Расцький Віктор Юрійович

Керівник:

кандидат політичних наук,
асистент Равлик І.О.

*До захисту допущено
на засіданні кафедри*

протокол № _____ від _____ 2024 р.

Зав. кафедрою _____ проф. Круглашов А.М.

Чернівці – 2024

Анотація

Раєцький В.Ю. Керівні кадри у системі публічного управління України: пошук оптимальної моделі. «Публічне управління та адміністрування» ОПП Державна служба; Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, м. Чернівці, 2024 р.

Магістерське дослідження містить результати наукових розробок зарубіжних та вітчизняних вчених, які відображають пошук ефективних моделей розвитку керівних кадрів у системі публічного управління України. В дослідженні: 1) розкрито теоретичні засади та сутність кадрової політики в системі публічного управління; 2) проаналізовано зарубіжний досвід підготовки та розвитку керівних кадрів органів публічної влади, на прикладі Великобританії та Франції; 3) досліджено організаційні та правові засади побудови системи професійної підготовки керівних кадрів органів публічної влади в Україні; 4) охарактеризовано перспективи використання компетентної моделі розвитку людського потенціалу органів публічної влади в сучасній Україні; 5) визначено особливості професійного розвитку лідерів-керівників в органах публічної влади та систему їх навчання.

Ключові слова: кадрова політика, кадрове забезпечення, кадровий потенціал, керівні кадри, керівні кадри у сфері публічного управління, модель розвитку людського потенціалу, лідери-керівники в системі публічного управління, підвищення компетентності керівних кадрів.

Summary

Rayetsky V.Y. Management personnel in the public administration system of Ukraine: search for an optimal model. "Public Management and Administration" OPP State Service; Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University, Chernivtsi, 2024.

The master's research contains the results of scientific developments of foreign and domestic scientists, which reflect the search for effective models of

management personnel development in the public administration system of Ukraine. The study: 1) reveals the theoretical foundations and essence of personnel policy in the public administration system; 2) analyzes foreign experience in training and developing management personnel of public authorities, using the example of Great Britain and France; 3) investigates the organizational and legal principles of building a system of professional training of management personnel of public authorities in Ukraine; 4) characterizes the prospects for using the competency model of human potential development of public authorities in modern Ukraine; 5) the features of the professional development of leaders-managers in public authorities and the system of their training are determined.

Keywords: personnel policy, personnel management, human resource potential, managers, managers in the field of public administration, human resource development model, leaders-managers in the public administration system, improving the competence of managers.

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів наукових досліджень інших авторів
мають посилання на відповідне джерело.

_____ В.Ю. Раєцький
(підпис)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5-8
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	9-28
1.1. Сутність і завдання кадрового забезпечення в органах публічної влади.....	9-17
1.2. Концептуальні підходи до формування кадрового потенціалу системи публічного управління	17-25
1.3. Аналіз джерельної бази дослідження.....	26-28
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА РОЗВИТКУ КЕРІВНИХ КАДРІВ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УРАЇНСЬКА ПРАКТИКА	29-55
2.1. Організаційні аспекти розвитку керівних кадрів у сфері публічного управління у Великобританії.....	29-36
2.2. Професій підготовка керівних кадрів органів публічної влади у Франції.....	36-44
2.3. Правові та організаційні засади побудови системи підготовки та перепідготовки керівних кадрів в Україні.....	44-55
РОЗДІЛ 3. СУЧАСНІ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ КЕРІВНИХ КАДРІВ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВДОСКОНАЛЕННЯ В УКРАЇНІ.....	56-87
4.1. Компетентісна модель розвитку людського потенціалу органів публічної влади України.....	56-64
4.2. Особливості професійного розвитку лідерів-керівників в системі публічного управління України.....	64-75
4.3. Розробка системи організації навчання в органах публічної влади як ефективний інструмент підвищення рівня компетентності керівних кадрів.....	76-87
ВИСНОВКИ.....	88-94
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	95-103
ДОДАТКИ.....	104-110

ВСТУП

Уже третій рік, як українське суспільство та система публічного управління функціонують у режимі воєнного стану. В таких надскладних умовах українська держава змушена не тільки захищати свою незалежність, а й займатися підтримкою та відновленням економіки, відновленням інфраструктури та енергетичної сфери, загалом долати безліч інших кризових явищ у різних сферах суспільно-політично життя – загалом, та публічного управління – зокрема.

Відповідно процеси зміни системи публічного управління, його адаптації до нових кризових умов є незворотними, а потреба у професійних, висококваліфікованих керівниках органів публічної влади тільки зростає. Запит на ефективних лідерів здатних відповідати на виклики сьогодення, спроможних надавати якісні управлінські послуги населенню, користуватися його довірою і повагою, ставлять підвищені вимоги до керівних кадрів у системі публічного управління. Проте, загальна управлінська та кадрова ситуація залишаються поки що незадовільними, керівні кадри у системі публічного управління з одного боку недостатньо підготовлені до інноваційної діяльності, а з іншого – система їх підготовки не завжди відповідає сучасним викликам. Також варто звернути увагу на те, що існуючі підходи до підготовки керівних кадрів в публічному управлінні не повною мірою відповідають сучасним європейським стандартам.

Професійно підготовлені, вмотивовані та ефективні керівники є дуже важливою передумовою для успішної реалізації ключової місії публічного управління, його інституційних функцій та стратегій. Зокрема на навчання та професійний розвиток керівних кадрів органів публічної влади, перш за все, впливають система підготовки управлінських кадрів, яка склалася в країні. На індивідуальному рівні інвестиції в людські ресурси сприяють зростанню знань, умінь і навичок, заохочуючи розвиток і зростання керівника, а на організаційному рівні це призводить до підвищення продуктивності та

ефективності.

Комплексне дослідження проблеми формування керівних кадрів у системі публічного управління дасть можливість здійснювати подальшу розбудову інституту публічної служби на основі стандартів Європейського Союзу, підвищити ефективність виконання органами публічної влади завдань держави, створити ефективну систему публічного управління, яка б відповідала стандартам демократичної, правової держави. Виконання вищезазначених завдань залежить від ефективності керівних кадрів в системі публічного управління і потребує прискореного формування та розвитку управлінської еліти, залучення на всіх рівнях до системи публічного управління керівних кадрів нової генерації: професійно підготовлених, компетентних, патріотично налаштованих, інноваційних, відповідальних, енергійних та ініціативних. У зв'язку з цим проблема пошуку оптимальної моделі розвитку керівних кадрів в системі публічного управління набуває особливого значення та потребує більш детального дослідження.

Мета магістерської роботи полягає у дослідженні та пошуку оптимальної моделі розвитку керівних кадрів у системі публічного управління в Україні.

Для досягнення поставленої мети було визначено наступні *завдання*:

- 1) розкрити теоретичні засади та сутність кадрової політики в системі публічного управління;
- 2) проаналізувати зарубіжний досвід підготовки та розвитку керівних кадрів органів публічної влади, на прикладі Великобританії та Франції;
- 3) дослідити організаційні та правові засади побудови системи професійної підготовки керівних кадрів органів публічної влади в Україні;
- 4) охарактеризувати перспективи використання компетентісної моделі розвитку людського потенціалу органів публічної влади в сучасній Україні;
- 5) визначити особливості професійного розвитку лідерів-керівників в органах публічної влади та систему їх навчання.

Об'єктом магістерського дослідження є система кадрової політики в

системі публічного управління.

Предметом магістерської є дослідження керівних кадрів у системі публічного управління України: пошук оптимальної моделі.

Методи дослідження. Дослідження базується на використанні комплексу загальнонаукових та спеціальних методів, зокрема, за допомогою історичного та компаративного методу проаналізовано вітчизняний і зарубіжний досвід підготовки керівних кадрів у системі публічного управління. Системний підхід є методологічною основою всієї магістерської роботи й використовується для вирішення більшості завдань дослідження. Для аналізу законодавчих актів та нормативних документів, які закладають основи правового регулювання підготовки та перекваліфікації керівних кадрів системно-аналітичний метод. Метод структурно-функціонального аналізу дав змогу дослідити організаційну структуру і функції системи підготовки та навчання керівних кадрів, як закордоном (Великобританія, Франція), так й в Україні. Метод моделювання було використано в процесі формування моделі розвитку керівних кадрів в системі публічного управління України та шляхів їх вдосконалення. Сукупність цих та інших методів і прийомів дала змогу забезпечити всебічність вивчення проблеми та достовірність висновків.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у визначенні та обґрунтуванні останніх досягнень науки публічного управління, які в сукупності дають змогу розкрити особливості різних моделей моделі підготовки та розвитку керівних кадрів в системі публічного управління, як в Україні, так й закордоном. Визначено шляхи професійного розвитку та навчання лідерів-керівників в системі публічного управління України.

Практичне значення одержаних результатів. Основні положення та висновки дослідження можуть бути використані представниками органів публічної влади у процесі розвитку та реалізації кадрової політики. А також, у викладанні навчальних курсів з публічного управління та адміністрування, державного управління.

Структура дослідження. Магістерська робота складається зі вступу,

трьох розділів поділених на підрозділи, списку використаних джерел, який містить 95 найменувань та додатків. Загальний обсяг магістерської роботи – 110 сторінок.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Сутність і завдання кадрової політики в органах публічної влади.

У 50-х роках ХХ століття в багатьох країнах світу відбулися значні реформи у системах публічного управління та місцевого самоврядування. Метою таких змін було забезпечення їхньої здатності більш ефективно реагувати на сучасні виклики, результатом таких трансформацій стало формування нової управлінської культури та стилю, орієнтованих на задоволення потреб і запитів громадян. Зокрема, акцент було зроблено на підвищенні відповідальності за розподіл ресурсів і надання послуг, покращенні ефективності роботи органів влади, а також забезпеченні належного виконання прийнятих рішень.

Ефективність діяльності органів публічної влади значною мірою визначається рівнем схвалення громадянами якості отриманих послуг, їхньою довірою до органів влади та можливістю брати участь у прийнятті управлінських рішень [1]. Таким чином, питання кадрової політики в органах публічної влади та місцевого самоврядування є ключовим аспектом державотворення. Від його якості залежить не лише добробут населення та міжнародна репутація держави, а й загальний рівень ефективності управлінських процесів.

Розвиток територій, регіонів та країни загалом безпосередньо залежить від професійної компетентності осіб, які приймають управлінські рішення. Їхній рівень знань, мотивація до кар'єрного зростання та прагнення до самовдосконалення формують якість кадрового потенціалу не тільки середньостатистичних працівників, а й керівників. Відповідно до класичної моделі, якість кадрового потенціалу включає шість основних складових: вік, освіта, досвід, стать (біографічний компонент); технічна кваліфікація;

мотивація до роботи; стан здоров'я; креативність як здатність до творчого підходу; моральні цінності [2, с. 12]. У результаті, кадровий потенціал органів публічної влади розглядається як сукупність професійних, моральних і громадянських якостей, які розвиваються у процесі роботи та можуть бути використані для досягнення стратегічних цілей на благо громади.

Кадрова політика розглядається як багаторівневе соціально-управлінське явище, що охоплює ширше коло питань, ніж просто кадрове забезпечення в органах публічної влади. У цьому контексті держава є суб'єктом, відповідальним за розробку й реалізацію управлінської політики, основним її об'єктом є відносини з публічними службовцями, які становлять основу кадрового апарату. Відповідно, кадрова політика спрямована на вдосконалення людського потенціалу, створення ефективної системи публічного управління та забезпечення виконання поставлених завдань у межах наданих повноважень. Зокрема інноваційний підхід до кадрової політики передбачає використання сучасних технологій, спрямованих на професійне підвищення керівників, здатних ефективно забезпечувати якісне надання адміністративних послуг населенню [29, с.67]. Це дозволяє створити управлінську систему, яка відповідає потребам громадян та підтримує стратегічний розвиток країни.

На думку українського науковця В. Яцуби, зміст кадрової політики в органах публічної влади можна визначити через такі основні завдання: забезпечення якісного кадрового потенціалу, прогнозування потреб у працівниках, аналіз процесів прийому, звільнення і плинності персоналу. Важливими елементами є оптимальний підбір і розміщення працівників, їх адаптація, розробка критеріїв оцінювання, а також безперервне професійне навчання. Особлива увага приділяється розвитку персоналу, підвищенню кваліфікації, атестації, стимулюванню праці та створенню кадрового резерву, особливо, для керівних посад [54, с. 90].

Теоретико-методологічний аналіз засад кадрової політики у публічному управлінні свідчить, що вона є довгостроковою загальнонаціональною

стратегією. Вона спрямована на пошук, навчання, розвиток та ефективне використання людського капіталу для реалізації національних інтересів. Завдяки цьому забезпечується відновлення державного суверенітету, територіальної цілісності та національних цінностей України як демократичної держави з розвиненою економікою. Водночас рівень централізації чи децентралізації управління кадрами залежить від стратегічного напрямку розвитку держави.

Розробка кадрової політики в органах публічної влади є складним процесом, ефективність якого можлива за умови дотримання певних організаційних, науково-методичних, правових і управлінських заходів. Як стверджують науковці у сфері публічного управління – О. Костенко та Н. Грущинська, важливо враховувати наступні аспекти: розвиток кадрової доктрини, формування концепції кадрової політики з визначенням її цілей, пріоритетів і принципів, розробка програм і механізмів їх реалізації [20, с. 78].

Для побудови основ кадрової політики в органах публічної влади важливо враховувати наукові підходи до аналізу соціальних та управлінських явищ, застосування критичного мислення, оцінку реального стану кадрового забезпечення, а також адаптацію зарубіжного досвіду до національних умов і традицій.

Кадрова політика органів влади повинна мати чітко визначені характеристики, які можуть стати базовими принципами її реалізації. Згідно з думкою Т. Кагановської, розробка науково обґрунтованої кадрової політики є необхідністю для українського суспільства. Вона є основою інноваційного розвитку в публічному управлінні, орієнтованої на економічне зростання та підвищення якості життя [15, с. 32].

Основна мета кадрової політики в органах публічного управління полягає у забезпеченні робочих місць висококваліфікованими кадрами. Як зазначає І. Дробот, для досягнення цієї мети слід приділити увагу розробці стратегії використання кадрового потенціалу, підбору й навчанню персоналу, оцінці їхньої кваліфікації, мотивації працівників та забезпеченню соціального

захисту [11, с. 146].

Таким чином, ефективність кадрової політики визначається її здатністю забезпечувати органи влади кваліфікованими працівниками, які відповідають сучасним викликам і потребам суспільства. До основних завдань даної політики належать своєчасне кадрове забезпечення, оптимальне використання трудового потенціалу, належне функціонування робочих груп та створення умов для реалізації громадянських прав [3, с. 117].

Для вирішення цих завдань можливі різні підходи, зокрема звільнення чи перенавчання працівників, набір нового персоналу або підвищення кваліфікації існуючого, а також раціоналізація кадрових процесів. Усі ці заходи повинні бути спрямовані на підвищення ефективності роботи органів публічної [1].

Реформування кадрової політики в сучасних органах публічної влади є складним та багатогранним процесом, що вимагає узгодженої реалізації низки заходів – від законодавчих до організаційних, управлінських і науково-дослідних. Особливістю цього процесу є пошук балансу між інноваційними підходами і сталістю, стратегічною перспективою та практичною доцільністю. Як зазначено, надання населенню якісних, професійних і швидких послуг стає ключовою умовою реалізації нових соціальних цінностей українського суспільства. Одночасно з цим, необхідно адаптувати адміністративні послуги до стандартів Європейського Союзу, враховуючи специфіку міжнародного співробітництва [29, с. 70].

Перехід до більш інноваційної моделі публічного управління, орієнтованої на сталий розвиток і якість послуг для громадян, стає основним вектором реформування. Як зазначає М. Виноградський, модернізація публічного управління значною мірою залежить від впровадження ефективної кадрової політики. Це включає комплекс заходів – управління кадровими ресурсами, правове регулювання трудових відносин, мотивацію працівників, оцінювання, підвищення кваліфікації, формування корпоративної культури та організацію кар'єрного просування [8, с. 334].

Сучасна кадрова політика вимагає зміни підходів до підготовки керівного складу органів публічної влади. Відбір кадрів повинен базуватися не на політичних критеріях, а на принципах професіоналізму та компетентності. Основна мета управлінської політики – створення системи, яка забезпечує високий рівень професійності управління, формування позитивного іміджу публічної служби та розвиток технологічних рішень для кадрового менеджменту. Перша складова цього процесу – це формування оновленої кадрової бази, яка дасть змогу забезпечити підготовку фахівців для заміщення вакантних посад і створення ефективних команд [40, с. 124–125].

Планування, відбір і навчання персоналу в органах публічної влади вимагають впровадження комплексних заходів. Так, на думку вітчизняних науковців С. Пирожкова та А. Павлюка, необхідно визначити чіткі вимоги до професійної підготовки працівників, розробити процедури відбору, запровадити програми профорієнтації для молоді та створити кадровий резерв. Цей резерв має базуватися на найбільш кваліфікованих працівниках, незалежно від їхньої галузі, регіону чи партійної належності, і стати фундаментом для планування кар'єри [40, с. 124–125].

Ефективний механізм створення кадрового резерву передбачає кілька етапів: формування нормативної бази, визначення ключових посад, вивчення та оцінювання кандидатів. Резерв повинен охоплювати не лише керівний склад, але й фахівців нижчого рівня, які мають відповідну підготовку і потенціал для горизонтального кар'єрного зростання. Методика оцінки включає врахування складності роботи, обсягу завдань, трудомісткості процесів та додаткових обов'язків [15, с. 187].

Таким чином, розбудова кадрового резерву стає стратегічним напрямом кадрової політики, що забезпечує розвиток і стабільність управлінських процесів в органах публічної влади. Успішна реалізація цієї політики є запорукою підвищення якості публічного управління, соціальної стабільності та розвитку громад. Аналізуючи механізми реалізації кадрової політики у сфері публічного управління, можна дійти висновку, що вона є комплексною

системою, яка охоплює теоретичні знання, ідеї, принципи та організаційні дії. Вона спрямована на визначення стратегічних цілей, завдань і ключових характеристик цієї політики. Як зазначає українська науковиця Г. Завіновська, процес реалізації кадрової політики складається з чотирьох основних фаз: визначення суб'єктів трудових відносин, їхніх функцій на різних рівнях управління; встановлення завдань і пріоритетів; вибору засобів і технологій роботи з персоналом; а також формування принципів організації кадрової політики [29, с. 162].

В Україні реалізація кадрової політики має базуватися на стратегії державної кадрової політиці, що передбачає стратегічну роботу з людськими ресурсами на національному рівні. Основними принципами її формування є соціальна справедливість, збалансованість інтересів, професіоналізм, гендерна рівність, забезпечення безперервної освіти й оптимальне співвідношення досвідчених кадрів і молоді. Згідно з Указом Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки», метою цієї політики є забезпечення всіх сфер життєдіяльності країни кваліфікованими кадрами для реалізації національних інтересів [13].

Водночас в Україні ще не створено єдиного нормативного акта, який би чітко визначав концепцію державної кадрової політики та її впровадження на регіональному й місцевому рівнях. Це призводить до зниження якості адміністративних послуг, дефіциту висококваліфікованих кадрів, низького рівня мотивації публічних службовців та відсутності програм розвитку персоналу у багатьох органах влади [21].

Для подолання цих проблем необхідно впровадити сучасну кадрову політику, яка забезпечить ефективну взаємодію між усіма зацікавленими сторонами відповідно до чинного законодавства України. Основою такої політики повинні стати Конституція України, трудове та адміністративне законодавство, акти Президента й Кабінету Міністрів. Головними завданнями є підвищення професіоналізму органів публічної влади, взаємодія служб та посадових осіб для сталого розвитку територій. Спільна діяльність

громадського сектору та сфери публічного управління має бути спрямована на надання соціальної підтримки населенню та запобігання зниженню рівня життя. Компетентне реагування на потреби громадян можливе лише за умови створення системи професіоналізації публічних адміністрацій. Основними причинами цього є перехід до панування знань у сучасному суспільстві, позитивні зміни в системі влади та необхідність збалансувати економічну ефективність із соціальною справедливістю [16].

Для досягнення стратегічних цілей кадрової політики визначено такі пріоритети: підвищення адміністративної спроможності публічних служби, розвиток системи підготовки кадрів, а також орієнтація на якісне виконання службових обов'язків. Такий підхід забезпечує гармонійний розвиток органів публічного управління відповідно до сучасних вимог. Як зазначає В. Олуйко, реалізація кадрової політики передбачає чотири ключові етапи: підготовку фахівців у спеціалізованих закладах вищої освіти; законодавчо закріплені процедури відбору персоналу; діяльність публічних службовців із надання соціальних послуг; оцінювання ефективності кадрового забезпечення [25].

Проблеми підготовки кадрів у системі публічного управління вказують на необхідність вдосконалення навчальних програм. Як зазначають українські науковці О. О. Костенко та Н. Грущинська, недоліками є слабка участь кадрових служб у розробці програм, недостатній рівень практичної підготовки випускників, відсутність систем моніторингу потреб кадрів і практичної адаптації фахівців [20, с. 80].

На думку українського дослідника з публічного управління М. Карпи, вирішення цих проблем полягає у підвищенні ролі практичної підготовки публічних службовців у закладах освіти, що дозволить їм ефективніше працювати у сфері управління [17, с. 381]. Необхідно запровадити інноваційні механізми підготовки та розвитку кадрового потенціалу, щоб підвищити якість державних послуг і забезпечити ефективність управління.

Другим важливим етапом у процесі кадрового забезпечення є підбір персоналу. Це процес, спрямований на визначення відповідності кандидатів

вимогам посади та їх здатності виконувати функціональні завдання, особливо керівні [17, с. 382]. Однак, чинна система прийому на публічну службу часто не враховує індивідуальних особливостей претендентів. Переважно кандидати – це випускники вищих навчальних закладів, які, хоча й мають необхідні знання, зазвичай не володіють практичним досвідом у сфері публічного управління. Для участі у конкурсі випускники повинні подавати документи до приймальних адміністрацій.

Наступним етапом є безпосередня діяльність публічних службовців у сфері надання адміністративних послуг. Як зазначено в дослідженнях, якість послуг, які отримує населення, багато в чому залежить від професійної підготовки та компетентності працівників органів влади. Забезпечення професіоналізму включає розвиток як професійних, так і моральних якостей працівників. Основним завданням органів публічної влади є ефективне реагування на потреби громадян, що сприяє підвищенню рівня життя населення [6, с. 100].

Четвертий етап – це оцінка ефективності кадрового забезпечення. На цьому етапі аналізуються людські ресурси органів публічної влади. Як доводить С. Дубенко, оцінка кадрового потенціалу має здійснюватися за такими критеріями: структура кадрового складу, можливість моделювання потенціалу персоналу відповідно до потреб території, орієнтація на бажаний рівень якості персоналу та виявлення чинників, що позитивно чи негативно впливають на кадровий потенціал [12, с. 93]. Ефективність цього етапу також визначає обґрунтованість витрат на персонал та рівень покращення життя громадян завдяки якісному виконанню державних послуг.

На ефективність кадрового забезпечення впливають різні фактори, серед яких виділяють виробничий (який оцінює обсяг і якість наданих послуг) та якісний (який характеризує рівень обслуговування) [47, с. 146]. Ефективність оцінюється шляхом порівняння результатів кадрової діяльності із витратами держави на людські ресурси.

Важливим напрямом кадрової політики є розвиток самоосвіти серед

публічних службовців. Потреба в цьому обумовлена зростанням ролі освіти в сучасному суспільстві, а також необхідністю оновлення знань для адаптації до нових викликів. Особлива увага має приділятися залученню молоді, яка є ключовим ресурсом для подальшого реформування й стабілізації публічного управління. Реалізація кадрової політики повинна охоплювати різноманітні аспекти, такі як науково-методична підготовка, правове регулювання, соціально-культурний розвиток і впровадження інноваційних підходів. Таким чином, організація кадрового забезпечення органів публічної влади та громадян є критично важливим аспектом. Її ефективність залежить від здатності задовольняти потреби населення через надання якісних управлінських послуг, що безпосередньо впливає на підвищення добробуту громадян.

1.2. Концептуальні підходи до формування кадрового потенціалу системи публічного управління.

Аналіз ключових концепцій кадрового потенціалу системи публічного управління варто розпочати з дослідження витоків сучасних концепцій управління людськими ресурсами та їх трансформацій протягом останніх десятиліть. Досліджуючи основні етапи розвитку наукових підходів до управління персоналом (не тільки у сфері публічного управління), варто зазначити, що домінуючою концепцією у період 1940–1970 рр. була патерналістська модель [29, с.93]. Ця концепція базувалася на принципах довічної зайнятості працівників, через що її нерідко називають патріархальною моделлю управління. Основними характеристиками були орієнтація на лояльність співробітників до організації, що підкріплювалася стимулюючими механізмами для тих, хто демонстрував відданість справі та довіру до керівництва.

За своєю суттю патерналістська концепція ототожнювала керівництво організації з «батьком», а працівників – із «дітьми», які повинні виявляти вдячність через відданість та наполегливу працю. Витоки цієї моделі можна

знайти ще у VI–V ст. до н.е. в Китаї, а в подальшому вона отримала поширення у США (20-ті роки XX ст.), Японії (де її елементи зберігаються й досі, зокрема у вигляді пожиттєвого найму) та в радянський період. Водночас ця модель слабо відповідає умовам демократичного публічного управління та сучасним концепціям управління людськими ресурсами [47, с.133]. Сьогодні елементи патерналізму переважно розглядають з точки зору планування кар'єри та професійного розвитку. Основним недоліком цієї моделі є її статичність, що обмежує можливості саморозвитку працівників та їх здатність підтримувати конкурентоспроможність в органах публічної влади.

Паралельно з патерналістською концепцією розвивалися класичні теорії управління персоналом, зокрема підходи, запропоновані А. Файолем, Ф. Тейлором, М. Вебером, Л. Урвіком, Г. Фордом. Ці теорії, що активно формувалися у 1880–1930-х рр., стали основою для подальшого розвитку наукових підходів до роботи з управлінськими кадрами. Серед основних положень класичних теорій були: необхідність чіткої системи контролю за співробітниками, алгоритмізація дій керівництва, розробка зрозумілих процедур та мотивація через заробітну плату. Головним недоліком цього періоду був погляд на працівника органу публічної влади як на пасивного виконавця, однак базові принципи класичної бюрократії і сьогодні формують основу багатьох сучасних підходів [3, с.134].

Згодом у науковій думці, яка фокусувала свою увагу на публічному управлінні, з'явилися теорії людських відносин, які почали формуватися з 1930-х років. Представники цього напрямку, такі як Е. Мейо, Р. Лікарт, Р. Блейк, Ж. Фрідман, розглядали організацію як соціальну систему з розвиненими внутрішніми комунікаціями. Важливу роль відводили неформальним взаємовідносинам, які сприяли створенню корпоративної культури [1, с. 236]. Основні характеристики цього періоду: акцент на соціальній мотивації, залучення працівників до вирішення організаційних питань, розвиток індивідуальної відповідальності та самостійності.

Новий етап у розвитку управління людськими ресурсами розпочався у

1970-х роках із формування концепцій, зосереджених на людиноцентризмі. Теоретики, такі як А. Маслоу, Ф. Герцберг, Д. Макгрегор, розглядали працівника органу влади як особистість із власними потребами й мотивацією. Вони вперше підняли питання самореалізації та планування кар'єрного зростання як ключових факторів ефективності [29 с. 74]. У цей час також розширилися функції кадрових служб, які стали займатися розвитком персоналу, а не лише адмініструванням.

На сучасному етапі теорія людського капіталу виходить на перший план. Людські ресурси розглядають як основний фактор економічного зростання та конкурентоспроможності. Інвестиції у розвиток персоналу стають пріоритетом, адже це сприяє підвищенню ефективності діяльності організації. Теорія людського капіталу акцентує увагу на динамічності та персоналізації кадрових ресурсів, де особистість працівника є головною цінністю.

Сучасний етап розвитку управління людськими ресурсами, відомий як HR-менеджмент, отримав широке поширення з 1990-х років. У рамках цього підходу управління людськими ресурсами розглядається як комплексна система, що поєднує теоретичні знання та практичні інструменти для підвищення ефективності діяльності організацій.

Окрім згаданих теорій і концепцій, слід звернути увагу й на інші підходи, такі як школа поведінкових наук, зокрема мотиваційні теорії тощо. У рамках цього дослідження зосередимося на позиції, що виділяє два основних підходи до управління персоналом в органах публічної влади за останні сорок років: раціоналістичний та гуманістичний. Раціоналістичний підхід спрямований на досягнення високої адаптивності організації до конкурентного середовища шляхом гнучкості управління персоналом, підвищення інтенсивності праці кваліфікованих працівників і залучення їх до розподілу прибутків. У рамках цього підходу організація, інвестуючи в кадри, удосконалюючи технології відбору персоналу, систематично організовуючи навчання, розробляючи програми кар'єрного розвитку та забезпечуючи гідну оплату праці, має право очікувати від працівників лояльності та

відповідального ставлення до роботи. Активна кадрова політика в такому випадку базується на представництві керівника кадрової служби в органах публічної влади і спрямована на формування стабільної та задоволеної робочої сили [39, с. 83]. Вона ґрунтується на взаємному врахуванні інтересів роботодавця та працівників, що вигідно відрізняється від традиційних підходів, які часто акцентувалися виключно на підпорядкуванні працівників волі керівництва.

Гуманістичний підхід є компромісом між класичним управлінням персоналом та сучасними концепціями управління людськими ресурсами. У цьому випадку працівників розглядають як співвласників підприємства, що переводить відносини між роботодавцем і працівником на якісно новий рівень. Тут задоволення потреб працівників стає метою кадрової політики, а не засобом для досягнення інших цілей. Такий підхід сприяє залученню працівників до процесу управління, проектування робочих місць, а також покращення умов праці в органах публічної влади. Це створює атмосферу співпраці, сприятливу для гармонійного розвитку організації. Визнання різноманітності інтересів працівників дає можливість залучати їх до прийняття управлінських рішень, організації консультацій, а також забезпечує доступ до інформації про стан справ у компанії [22, с. 137].

Саме синтез елементів раціоналістичного та гуманістичного підходів до кадрової політики формує сучасну систему управління людськими ресурсами, яка поєднує традиційні й інноваційні підходи в публічному управлінні. Проте, попри свої переваги, ця система має і слабкі сторони. Критичний аналіз підходу управління людськими ресурсами вказує на розрив між теоретичними засадами та їх реальним впровадженням у практиці публічного управління. Практика демонструє розмаїття національних традицій, проте часто страждає через відсутність єдиної концепції. Наприклад, ускладнюється поєднання таких елементів, як командна робота та індивідуальна оплата праці за результатами. Також однією з проблем є недостатня увага до підготовки фахівців, які працюють у кадрових службах органів публічної влади. Їм часто

бракує знань і практичних навичок, необхідних для ефективного виконання завдань, що знижує загальну ефективність системи управління людськими ресурсами [1]. Крім того, досить мало об'єктивних даних, які б підтверджували позитивний вплив управління людськими ресурсами на морально-психологічний клімат в органі публічної влади, що залишається суттєвим недоліком впроваджуваних підходів.

Управління людськими ресурсами може вважатися ефективним, якщо дотримуються певні ключові умови: 1) здійснюється індивідуальне планування кар'єри, підготовки та перепідготовки персоналу, стимулюється професійний ріст і ротація кадрів; 2) використовуються гнучкі системи організації робіт та автономні робочі групи; 3) наявна система оплати праці, що враховує індивідуальний внесок і рівень професійної компетенції працівників; 4) забезпечується висока участь працівників та робочих груп у розробці та прийнятті управлінських рішень; 5) практикується делегування повноважень підлеглим [10, с. 39].

Сучасний етап розвитку концепції управління людськими ресурсами характеризується переходом від традиційного управління персоналом до системного менеджменту у сфері людських ресурсів, що вимагає розуміння ключових відмінностей між цими підходами. Ключовою відмінністю між управлінням персоналом і управлінням людськими ресурсами є зміна орієнтації: перший підхід спрямований на задоволення потреб організації в робочій силі, а не лише на потреби працівників. Це означає, що пріоритети визначаються на основі функціонального аналізу робочих місць, а не лише аналізу кадрового потенціалу. Таким чином, кадри розглядаються як один із ключових ресурсів, забезпечення яких кількісно та якісно стає основним завданням. Концепція управління людськими ресурсами також має стратегічний вимір, що перетворює роботу з кадрами на активну та системну діяльність в системі публічного управління. Це відрізняє її від управління персоналом, яке часто має реактивний або формальний характер. У підході управління людськими ресурсами відповідальність за роботу з кадрами є

персоніфікованою, що забезпечує створення інтегрованої системи кадрового менеджменту в органах публічної влади [23, с. 191].

Іншою важливою особливістю концепції управління людськими ресурсами є персоніфікований підхід, орієнтований на індивідуальні потреби працівників органу публічної влади. Хоча згуртування колективу та розвиток корпоративної культури залишаються важливими завданнями, основний акцент робиться на виявленні та розвитку сильних і слабких сторін кожного працівника [22, с. 130]. Це дозволяє планувати кар'єрний ріст, підвищення кваліфікації, тренінги, курси, а також організовувати психологічне розвантаження, що особливо важливо для працівників державних установ, які взаємодіють із громадянами чи займаються адміністративною роботою.

Ще однією принциповою відмінністю використання підходу управління людськими ресурсами в кадровій політиці є те, що його мета – не лише скоротити витрати на кадрове забезпечення, як це було в традиційному управлінні персоналом, а й забезпечити економічну ефективність цих витрат. Концепція управління людськими ресурсами орієнтується на досягнення максимальної віддачі від інвестицій у людський капітал [39, с.97]. Це включає зростання продуктивності праці, підвищення якості управлінських рішень і обслуговування населення, а також професійний розвиток працівників.

Крім того, якщо управління персоналом переважно фокусується на рядових працівниках, то концепція управління людськими ресурсами зміщує акцент на управлінський штат, адже компетентність керівників є ключовою складовою кадрового потенціалу органу публічної влади. У рамках підходу управління людськими ресурсами у кадровій політиці особливого значення набувають сильна адаптивна корпоративна культура, стимулююча атмосфера взаємної відповідальності, підтримка ініціативи на всіх рівнях, постійні технічні та організаційні нововведення, а також відкрита комунікація між усіма учасниками процесу [22, с. 136].

Попри численні переваги підходу управління людськими ресурсами до кадрової політики, його ефективність значною мірою залежить від дотримання

низки важливих умов. Серед них – добре розвинена система адаптації до зовнішнього і внутрішнього ринку праці, яка включає індивідуальне планування кар'єри, підготовку та перепідготовку персоналу, стимулювання професійного розвитку і ротацію кадрів. Не менш важливою є гнучка система організації робіт, яка дозволяє швидко адаптуватися до змін, а також система оплати праці, що враховує індивідуальний внесок працівників і їхню професійну компетентність, оцінену за результатами діяльності. Додатковими чинниками успішного функціонування концепції управління людськими ресурсами є підтримка високого рівня залучення працівників до прийняття управлінських рішень, що впливають на їхню роботу, практика делегування повноважень і розвинена система комунікації, яка забезпечує багатовекторні зв'язки всередині органу публічної влади [21, с.112].

У контексті реформування системи державного управління України, побудованої на європейських принципах, актуальність підходу управління людськими ресурсами до кадрової політики лише зростає. Це вимагає впровадження інноваційних підходів до розвитку служб управління персоналом. У цьому напрямі варто орієнтуватися на принципи, запропоновані Д. Осборном і Т. Геблером, які відображають сутність концепції управління людськими ресурсами в публічному управлінні. Серед цих принципів – конкуренція у сфері надання публічних послуг, громадський контроль, оцінювання за результатами, а не за витратами чи зусиллями, забезпечення альтернатив для споживачів, управління за цілями, попередження проблем замість управління ризиками, децентралізація, а також перевага ринкових регуляторів над бюрократичними [80, с. 212].

На сучасному етапі концепція управління людськими ресурсами у сфері публічної служби має інтегрувати найкращі здобутки різних етапів розвитку наукових підходів. У європейських країнах це управління ґрунтується на поєднанні теорії раціональної бюрократії М. Вебера, концепції нового публічного менеджменту та належного врядування. Такі моделі стали основою розвитку систем публічного управління в багатьох розвинених країнах. Серед

ключових ознак використання підходу управління людськими ресурсами в кадровій політиці у системі публічного управління європейських держав – конкурентний відбір кадрів на основі професійної кваліфікації, досвіду та компетенцій; відповідність кількісно-якісного складу публічних службовців реальним суспільним потребам; урахування неформальної структури суспільства, зокрема правил, норм і інституційної пам'яті [29, с. 41]. Крім того, значний акцент робиться на орієнтацію на результат, формування ціннісної основи, дотримання етичних норм, персоналізацію відповідальності та інвестування в розвиток людських ресурсів. Такий підхід сприяє підвищенню ефективності державної служби та довіри громадян до органів публічної влади.

Формування ефективної моделі керівних кадрів в органах публічної влади є ключовим етапом у забезпеченні високої якості функціонування публічного управління. Таке завдання вимагає чіткого розуміння сутності керівництва як важливого компонента системи професійного навчання для публічних службовців. Керівництво визначається як інтеграція суб'єкта управління, посадової особи та лідера, що дозволяє забезпечити ефективний соціально-психологічний вплив на підлеглих для досягнення максимальної продуктивності організації [36, с. 86].

Значна увага дослідників приділяється особистісним якостям і функціям керівників в органах публічного управління. Відповідно до концепції В. Гошовської та Л. Пашко, керівник має поєднувати адміністративно-управлінські й соціально-лідерські функції. Це включає здатність організовувати колективну роботу, виконувати владні, стратегічні, експертно-інноваційні та комунікаційні завдання [1, с.36]. Крім цього, керівники наділяються відповідальністю за реалізацію управлінських рішень та підтримання морального авторитету, що закладає основи довіри до органів публічної влади.

Адміністративно-правовий статус керівників органу публічної влади також має вагоме значення. Згідно з пропозиціями А. Головача, керівник

органу публічної влади розглядається як посадова особа, відповідальна за управління як внутрішніми, так і зовнішніми процесами, а також за забезпечення належного функціонування підпорядкованих структур. У цьому контексті важливо розділяти керівників за рівнями управління: вищий, середній і нижчий. Кожен рівень має свої особливості функцій і компетенцій. Розподіл керівних посад за ієрархією управління пропонується таким чином:

- вищий рівень управління включає керівників центральних органів виконавчої влади, державних секретарів, голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників, які виконують стратегічні функції й входять до категорії «А» державної служби;

- середній рівень управління охоплює керівників структурних підрозділів державних органів, їх заступників та інших посадовців категорії «Б», відповідальних за тактичну реалізацію управлінських завдань;

- нижчий рівень управління об'єднує керівників, які виконують операційні функції без підлеглих керівників і належать до нижчої групи категорії «Б» [9, с. 121].

Важливим викликом є узгодження ієрархічних рівнів управління з національними нормативно-правовими актами. Сучасна практика показує певну невизначеність у розмежуванні посад, особливо у категорії «Б», що створює необхідність вдосконалення нормативної бази. Варто розробити чіткий перелік посад і функцій для кожного рівня управління, забезпечуючи тим самим прозорість і системність кадрової політики.

Таким чином, побудова ефективної системи керівників органів публічної влади базується на врахуванні їхнього адміністративно-правового статусу, особистісних якостей, функцій та ієрархії управління. Це дозволить створити високопрофесійний управлінський корпус, здатний забезпечити ефективне функціонування публічної служби відповідно до сучасних викликів і потреб суспільства.

1.3. Аналіз джерельної бази.

Джерельну базу магістерського дослідження пошуку оптимальної моделі розвитку керівних кадрів в Україні ми структуруємо на основі сфери наукових інтересів. Значну увагу теоретико-методологічним аспектам формування кадрової політики та концептуальним підходам до розуміння керівних кадрів та їхньої ролі у системі публічного управління приділяють увагу наступні дослідники Аксьонова О., Волківська А., Яценко О., Якобчук В., Завгородній А. [1], Афонін Е. А. [2], Грінівецька Н. М. [10], Линдюк О. А. [21], Мельник В. [22], Михалевська Л.Б. [23], Пирожков С., Павлюк А. [40] та ін.

Дослідження зарубіжного досвіду системи організації розвитку керівних кадрів у сфері публічного управління у Великобританії вивчали М. Ван Варт [94], Х. Куперус [71], Дж. Роджерс [87], С.Хортон [67] та інші зарубіжні експерти. Прикладні та статистичні дані [68], [69] що стосуються особливостей формування кадрової політики, підготовки [73], [81], перепідготовки та моніторингу діяльності керівних кадрів у Великій Британії. А також під час підготовки нашого дослідження було здійснено аналіз законодавства у сфері кадрової політики Великобританії та різноманітних урядових планів і стратегій з розвитку керівних кадрів в органах публічної влади [56], [57], [58], [59], [85], [89], [91],[92].

Також наш дослідницький інтерес викликав доробок науковців, що досліджують досвід Франції у навчанні та підготовці керівних кадрів О.О. Костенко, Н.М. Грушицька [20], М.С. Орлів [33], Вернардакіс Дж. [95] та ін. Звісно, що під час роботи над дослідженням було здійснено аналіз законодавства Франції у сфері кадрової політики та різноманітних урядових планів і стратегій з розвитку керівних кадрів в органах публічної влади [61], [62], [63], [64], [66], [75], [84].

Наступну групу джерел, яка була використана у процесі написання магістерського дослідження можна охарактеризувати, як наукові праці, в яких описані організаційні особливості побудови системи підготовки та

перепідготовки керівних кадрів в Україні: Аксьонова О. В., Волківська А. М., Яценко О. М., Якобчук В. П., Завгородній А. А. [1], Афонін Е. А. [2], Головач А. В. [9], Кагановська Т.Є. [15], Карпа М. [17], Линдюк О. А. [21], Нижник Н. Р. [24], Орлів М. С. [37], Пирожков С., Павлюк А. [40], Серьогін С.М., Гончарук Н.Т. [47] Сурмін Ю. [50] та ін. В окрему групу джерел варто виділити нормативно-правові акти України, в яких закладені основи регулювання кадрової політики в системі публічного управління, а також стратегії та програми даної сфери [7], [19], [41], [42], [43], [44], [45], [49], [53].

Ще одна група джерел стосується досліджень використання різноманітних моделей розвитку людського потенціалу органів публічної влади, того які з них більш та менш ефективними. Наукові роботи у даному напрямку належать таким вченим як: Армстронг М. [55], Хортон С. [67], Головач А. В. [9], Зюбрицька Т. П. [13], Книш П. [18], Петрова І. Л. [39] та ін.

Також наш дослідницький інтерес викликав доробок науковців, що досліджують особливості професійного розвитку лідерів-керівників в системі публічного управління, як закордоном, так й в Україні, це: Калашнікова С. [16], Орлів М. [38], Ібрагімова С. [46], Роубан Л. [87], Тейт В. [90], Ван Варт М. [94], а також колективні праці експертних груп та дослідницьких центрів: [77], [78], [81].

Остання група джерел присвячена дослідженням системи організації навчання, інструмент підвищення рівня компетентності керівних кадрів в органах публічної влади та оцінці її ефективності. Відповідно, слід виділити наступних науковців, які працювали над даним тематичним напрямком: Афонін Е. А. [2], Дробот І. [11], Орлів М. [26], [27], [28], [79], Сурмін Ю. [50], Толкованов В. [52], Коустон А. [60], Кіркпатрік Д. [70]. У нашій магістерській роботі ми не оминули увагою групу досліджень представлених західними експертами та аналітичними центрами, щодо провідних ефективних та інноваційних практик підготовки керівних кадрів у системі публічного управління європейських країн: [65], [69], [73], [83], [85], [86].

На основі проведеного аналізу джерел можемо зробити висновок, що

актуальність дослідження зумовлюється недостатнім рівнем наукової розробленості проблеми розвитку моделі керівних кадрів в системі публічного управління України. Не зважаючи на накопичений науковий доробок вітчизняних та закордонних ученим, які протягом останніх років досліджували даний тематичний напрям, питання розвитку ефективної системи підготовки керівних кадрів органів публічного управління в Україні, усе ще залишається малодослідженим, що й зумовило вибір теми магістерського дослідження.

РОЗДІЛ 2.

АНАЛІЗ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА РОЗВИТКУ КЕРІВНИХ КАДРІВ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УРАЇНСЬКА ПРАКТИКА

2.1. Організаційні аспекти розвитку керівних кадрів у сфері публічного управління у Великобританії.

Вища публічна служба у Великобританії (Senior Civil Service) є офіційно визнаним корпусом державних службовців, що працює за спеціально визначеними умовами. До її складу входять державні секретарі, генеральні директори, директори департаментів і агентств, а також їхні заступники, які становлять близько 1–1,2% загальної кількості державних службовців. З моменту свого створення у 1996 р. корпус вищих публічних службовців постійно модернізується, спрямовуючи свої зусилля на вдосконалення адміністративних послуг, упровадження концепції управління ефективністю, реформування департаментів та інших складових публічної служби. Нині розвиток вищої публічної служби ґрунтується на принципах економічності, ефективності, дієвості та етичності, відомих як «чотири Е» (economy, efficiency, effectiveness, ethics) [29, с.129].

Важливим документом, що визначив сучасні напрямки розвитку вищої публічної служби, став звіт «Стратегія розвитку персоналу вищої публічної служби і системи його винагород» [91], підготовлений у 2008 р. У цьому звіті було проаналізовано ключові виклики, проблеми та завдання. Серед позитивних тенденцій, визначених у звіті, можна виокремити такі показники: низький рівень плинності кадрів (10%), високу мотивацію персоналу (98% опитаних прагнуть бачити свої департаменти успішними) та значний відсоток призначень із приватного сектору (близько 30%) [89]. Проте водночас підкреслювалися й недоліки, зокрема слабкість системи розвитку лідерських компетенцій та відсутність стратегічних підходів до підготовки керівних кадрів із внутрішніх резервів публічної служби.

У звіті також пропонувалися заходи для вирішення зазначених проблем,

серед яких: розробка стратегій розвитку керівних кадрів, вивчення причин плинності керівних кадрів, запровадження нової п'ятирівневої моделі оплати праці, акцент на розвитку внутрішніх талантів та залучення зовнішніх фахівців для обіймання керівних посад. Особливу увагу приділяли мотивації та підвищенню престижу публічної служби шляхом запровадження індивідуальної відповідальності за корпоративне лідерство [68]. Ці ініціативи були враховані під час розробки Плану реформування публічної служби [85], що включав такі заходи: створення нової компетентнісної рамки, удосконалення інструментів для розвитку талантів, організацію професійного навчання керівників із високим потенціалом у партнерстві з приватним сектором за програмами, доступними на відкритому ринку. Усі ці заходи спрямовані на створення дієвої та сучасної моделі вищої публічної служби Великобританії, яка відповідає принципам ефективності та етичності.

Компетентнісну рамку для керівних кадрів у Великобританії було створено з використанням нової моделі лідерства, яка вимагає від лідерів демонструвати натхненність у роботі, впевненість у залученні працівників до командної роботи та вміння надавати підлеглим повноваження для ефективного досягнення цілей. Концепція залучення працівників, яка стала ключовою частиною цієї моделі, показала свою ефективність у дослідженнях, проведених у 2011 р. Результати свідчать, що залучення персоналу має більший вплив на продуктивність та результати діяльності органу публічної влади, ніж здатність команди до лідерства чи стратегічного управління. Це робить залучення важливим елементом компетентнісної рамки, яка базується на поведінковому підході. До цієї рамки включено десять компетентностей, які згруповані у три основні напрями: визначення напрямку, залучення людей і досягнення результатів. У межах цих напрямів окреслено такі аспекти, як широке бачення, впровадження змін, лідерство, комунікація, співпраця, управління якістю послуг і відповідальність за прийняті рішення. Визначено ефективну та неефективну поведінку різних рівнях організаційної структури. Компетентнісна рамка виконує роль не тільки інструмента для досягнення

цілей, але й механізму для впровадження стратегічного розвитку та культурних змін у системі публічної служби [29, с. 140].

Водночас підхід зазнає критики, зокрема через надмірну орієнтацію на поведінкові аспекти та недостатню увагу до політичної компетентності, яка є важливою для вищих публічних керівників. За словами С. Хортон, у майбутньому управління компетентністю може повернутися до моделі, заснованої на знаннях і професійних навичках керівників, що обумовлено потребою у нових вміннях в умовах розвитку економіки знань. Такий підхід вимагає безперервного професійного розвитку керівних кадрів, а отже, є ймовірність, що поведінковий компонент буде доповнено або навіть замінено знанням, що дозволить краще підготувати вищих публічних службовців до нових викликів [67].

У Плані розвитку персоналу публічної служби Великобританії на 2016–2020 рр. було закладено перехід до застосування функціональної моделі, до складу якої включили 10 функцій уряду. До них належать: комерція, комунікація, корпоративні фінанси, робота з даними, диджиталізація і технології, фінанси, людські ресурси, внутрішній аудит, правові питання, реалізація проєктів і управління власністю. Для кожної з цих функцій буде розроблено централізований функціональний план кар'єрного розвитку, що базується на необхідних для просування по публічній службі вміннях, навичках і досвіді. Такий підхід спрямований на підвищення мобільності працівників між департаментами і агентствами, розвиток корпоративної культури та обмін досвідом в органах публічної влади. Ці елементи також були інтегровані у програму «Швидкий потік» («Fast Stream»), яка використовується, як інструмент для пошуку нових людей у публічній службі та їх підготовки до майбутньої роботи у якості керівних кадрів [29, с. 140].

Програма «Fast Stream» створена для залучення талановитих лідерів, зокрема випускників університетів, і їх подальшого розвитку як спеціалістів у певній функціональній сфері, що готує їх до керівних посад на публічній службі. Для забезпечення доступності програми для всіх бажаючих відбір

учасників відбувається через багаторівневий конкурсний процес. Спочатку кандидати проходять два онлайн-опитування для оцінки їх поведінкового стилю і ситуаційних суджень, далі вони виконують завдання, що моделюють прийняття рішень на основі запропонованих опцій, та проходять відео-інтерв'ю, яке спрямоване на виявлення їх мотивації та сильних сторін у перспективі роботи на публічній службі. Ті, хто успішно проходять ці етапи, запрошуються на фінальний відбір у спеціально створеному центрі відбору керівних кадрів [69].

Протягом перших двох років учасники програми проходять чотири шестимісячних стажування у різних департаментах в системі органів публічної влади. Цей процес включає менторство фахівців, новаторські тренінги, дистанційне навчання, систематичне проміжне оцінювання та обов'язковий зворотного зв'язку щодо прогресу. Успішне завершення цього етапу відкриває можливості для подальшого кар'єрного просування претендентів на керівні посади в органах публічної влади Великобританії протягом наступних двох років, яке супроводжується безперервним професійним розвитком. Завдяки цій програмі учасники отримують значні шанси для працевлаштування на вищій публічній службі, демонструючи високу лояльність до органу публічної влади, частиною якої вони стають [73, с. 168].

Зокрема, у рамках програми розвитку публічної служби Великобританії на 2016–2020 рр. було започатковано схему стажувань, яка доповнює ініціативу Fast Stream і спрямована на розвиток талантів у системі публічної служби. Метою цієї ініціативи було забезпечення понад 30 тисяч стажувань до 2020 р. Координацію та моніторинг її виконання здійснював Департамент у справах бізнесу, інновацій і навичок. Аналіз звітів цього відомства показав, що понад 90% стажувань тривали більше року, а в 53% випадків — понад три роки. Більшість програм стажування включали тренінги та оцінювання, які проводились як сторонніми організаціями (97%), так і штатними працівниками органів публічної влади, що приймали стажерів (64%). Через такі особливості ці програми отримали назву «учнівство» (apprenticeship), що

краще відображає їх структуру і зміст, ніж термін «стажування» (internship) [92].

Окрім створення нових програм, модернізація системи підготовки кадрів охоплювала й реформування наявних освітніх інститутів в підготовці керівних кадрів в системі публічного управління. У 2012 р. була реорганізована Національна школа врядування, яка раніше займалася наданням освітніх послуг для публічних службовців. Середній дохід на один студенто-день становив 414,5 фунтів, що свідчить про високу вартість освітніх послуг. Для скорочення витрат школа на навчання та перекваліфікацію керівних кадрів була реорганізована у структуру Міністерства внутрішніх справ під назвою Civil Service Learning. Новостворена структура отримала завдання осучаснити навчальні програми відповідно до урядових пріоритетів, підвищити якість навчання, уникнути дублювання курсів та знизити витрати за рахунок впровадження електронного навчання й навчання на робочому місці [92].

Реалізація цих завдань значною мірою стала можливою завдяки угоді з компанією «Капіта», яка створила єдиний навчальний портал для публічних службовців. Усі онлайн-ресурси порталу надаються безкоштовно, але авторизація користувачів є платною для департаментів. «Капіта» отримала право на організацію половини навчальних курсів, тоді як інша частину забезпечують а основі відкритого конкурсу серед надавачів освітніх послуг. Цей підхід дозволив уряду зекономити близько 90 млн фунтів, скоротивши кількість працівників навчальних департаментів на 2000 осіб і залишивши у Civil Service Learning лише 60 співробітників. Унаслідок цього середня вартість одного тренінгового дня знизилася до 150 фунтів [29, с.134].

Нові навчальні програми публічних службовців, хоча й стали коротшими за тривалістю, орієнтовані на конкретні рівні управління. Для всіх керівників пропонуються дистанційні курси, майстер-класи, коучинг, менторство та оцінювання за методом «360 градусів». Керівникам середньої ланки доступні тренінги та семінари, спрямовані на розвиток особистої

ефективності, управління людьми та досягнення результатів. Для вищої публічної служби створено програми, що підтримують адаптацію та розвиток лідерських якостей. Наприклад, програма «Базовий табір вищої публічної служби» (SCS Base Camp) орієнтована на базову адаптацію, тоді як курси «Створення персонального впливу» і «Керівництво надихати» спрямовані на розвиток навичок роботи з людьми, мотивацію співробітників до змін і співпраці. Програма «Керівництво трансформувати» фокусується більше на управлінні змінами [91]. Ці ініціативи демонструють цілісний підхід до професійного розвитку публічних службовців, сприяючи підвищенню ефективності управління, оптимізації витрат і забезпеченню відповідності навичок персоналу сучасним викликам.

У сучасному розвитку публічної служби Великобританії особливу увагу приділено формуванню громадянських компетентностей керівних кадрів. У цьому контексті впроваджено дистанційні програми, зокрема курси про рівність, гендерну різноманітність, особливості роботи з особами з інвалідністю, а також програму «Жінки в уряді» (Women in Government), яка спрямована на запровадження гендерних підходів у публічному управлінні. Ці ініціативи відповідають стратегічним завданням, окресленим у документах 2015 р., де було наголошено на важливості вирішення питань рівності та залучення мало представлених груп. Зокрема, було порушено питання про недостатню присутність жінок та етнічних меншин на вищій публічній службі, що свідчить про необхідність додаткових зусиль для забезпечення інклюзивності [94].

Відповідно у Плані розвитку публічної служби на 2016–2020 рр. різноманітність та інклюзивність визначено одним із трьох ключових пріоритетів. Вже реалізовані заходи сприяли зростанню кількості жінок керівних кадрів у системі публічного управління до 40%, збільшенню частки представників етнічних меншин у програмі до 14,6% у 2016 р. Водночас розвиток публічної служби ставить перед вищими керівними кадрами нові виклики, серед яких швидка цифровізація, потреба в управлінні змінами та

адаптація до умов, спричинених Брексітом. Ці обставини зумовили розроблення нових інструментів розвитку талантів та лідерства [59].

Серед ключових заходів, окреслених у Плані розвитку персоналу публічної служби, є створення академії або школи лідерства, діяльність якої буде спрямована формування керівних кадрів та лідерів світового масштабу. Крім того, запроваджено єдині функціональні плани та професійні стандарти для ключових функцій публічної служби, що сприяє мобільності кадрів і визначенню чітких кар'єрних траєкторій. Для найвищих керівників встановлено вимогу виконувати роль менторів для керівників нижчих рівнів, а також запроваджено обов'язкове навчання методам менторства. Широке застосування методу 360-градусного оцінювання забезпечує комплексний підхід до оцінки компетентностей усіх рівнів керівництва. Особливий акцент робиться на розвитку мереж і мобільності кадрів між департаментами, агентствами органів публічної влади, а також приватним сектором. Регулярний моніторинг корпоративної культури в органах публічної влади через щорічне опитування працівників дозволяє своєчасно виявляти проблемні аспекти та впроваджувати необхідні реформи. Для успішної реалізації зазначених заходів необхідно переглянути існуючі компетентнісні рамки, доповнивши їх політичною та етичною складовими [29, с.135].

Професіоналізація вищої публічної служби у Великобританії реалізується через реформування системи навчання, залучення талантів, розвиток стажувань та менторства, запровадження електронного навчання й інтеграцію нових методик оцінювання. Такий підхід демонструє ефективність взаємозалежності професійного та кар'єрного розвитку, а також рівня компетентності та постійної мотивації. Адаптація цього досвіду в Україні може включати реорганізацію освітніх інститутів, розвиток компетентнісної моделі публічної служби, впровадження нових форматів стажувань і менторства, а також розроблення системи оцінки кадрів, орієнтованої на якість управлінських рішень і результативність. Упровадження цих елементів сприятиме побудові ефективної, сучасної моделі публічного управління в

Україні.

2.2. Професій підготовка керівних кадрів органів публічної влади у Франції.

Далі ми б хотіли провести аналізу досвіду Франції у сфері управління вищою публічною службою, у процесі якого було виявлено, що, на відміну від Великобританії, тут нормативно не визначено, ні керівні кадри, ні корпус вищої публічної служби, відсутнє використання компетентнісного підходу та формування довгострокових стратегій розвитку керівних кадрів органів публічної влади. Проте рівень використання доволі провідних практик кадрового менеджменту є вищим за середній, що свідчить про високу адаптивність і ефективність наявних підходів.

Особливістю французької моделі публічного управління є її орієнтація на жорстку бюрократичну систему, яка водночас зберігає традиції адміністративної централізації. На відміну від англо-саксонської моделі, у Франції нові підходи до використання публічного менеджменту обмежено орієнтацією на результативність управління, а також покращенням стратегічного та бюджетного планування, а також модернізацією системи надання адміністративних послуг у контексті децентралізації органів публічної влади. Ці особливості суттєво впливають на формування системи професійної підготовки працівників органів публічної влади та розвитку вищих керівних кадрів [29, с.139].

На початку XX ст. виникла необхідність удосконалення інструментів професіоналізації вищої публічної служби Франції, що згодом стало основою для реформування Національної школи адміністрації (*École nationale d'administration, ENA*). Сучасні проблеми, пов'язані з необхідністю реформування ENA, мають багато спільного з питаннями, актуалізованими у Стратегії реформування публічного управління України на 2016–2020 рр. [49].

За останнє десятиліття у Франції відбулися організаційні та інституційні зміни в системі підготовки керівних кадрів зумовлені необхідністю адаптації до сучасних викликів [29, с.140]. Дані зміни спрямовані на підвищення

ефективності системи публічного управління та формування керівних кадрів, здатних ефективно вирішувати сучасні управлінські завдання. Так 2011 р. було сформовано Міжвідомчий словник компетентностей публічних службовців, який фактично є додатковим інструментом та довідником для керівників [63]. Він ньому визначені єдині підходи до перевірки та оцінювання кандидатів на керівні посади в органах публічної влади під час призначення на посаду, щорічної професійної співбесіди, а також використовується для планування та організації навчання, кар'єрного розвитку, мобільності фахівців і в інших кадрових процесах. Структура словника побудована на трьох основних групах компетентностей. До першої групи віднесено вміння і навички, яких нараховується 102 позиції. Серед них – формування цілей, розробка стратегій, управління бюджетом, аналіз ризиків, запровадження змін, експертиза, аудит, проведення співбесід, критичне спілкування, управління продуктивністю та навчанням. Друга група охоплює професійні якості, поділені на концептуальні (аналіз, синтез, креативність, автономність, ініціативність), реляційні (командний дух, дипломатичність, авторитетність) і контекстуальні (адаптивність, відповідальність, самоконтроль). Третя група складається з 40 позицій комплексних знань, зокрема управління проектами, правового регулювання, економіки, людських ресурсів, міжнародних відносин, будівництва, охорони здоров'я та безпеки [75].

Словник було розроблено на основі Міжвідомчого каталогу публічних професій, тому його зміст періодично оновлюється, враховуючи нові вимоги до компетентностей публічних службовців. Система публічної служби Франції є монолітною і охоплює викладачів, військовослужбовців, лікарів та службовців органів публічної влади. Кар'єрна структура публічної служби, до якої відноситься 28,7% керівних кадрів категорії «А» (без урахування викладачів і військовослужбовців), зберігає високу ступінь централізації [84]. У межах категорії «А» виділяється неформальна група «А+», яка включає посади генеральних секретарів міністерств, генеральних директорів, директорів і їхніх заступників. Вищі адміністративні корпуси, такі як

Державна рада, Рахункова палата і Генеральна інспекція фінансів, є найпрестижнішими, що впливає на статус і кар'єрний розвиток їхніх членів. [87, с.72].

Таким чином, поняття «вищий публічний службовець» у Франції має не правовий, а радше соціальний характер, оскільки визначається участю в прийнятті державних та управлінських рішень. У 2013 р. проведено анонімне анкетування членів вищих керівних органів публічної влади Франції, результати якого відображають соціальний і гендерний статус, рівень освіти, професійний досвід респондентів. Виявлено, що 80,4% членів є випускниками Паризького Інституту політичних досліджень (IEPP), а 93,6% закінчили Національну школу адміністрації (ENA). Для 21,4% опитаних ключовим чинником у кар'єрному розвитку стало навчання, тоді як для 64,1% – належність керівних кадрів органів публічної влади, 55% респондентів перебувають на керівних посадах понад 19 років. Більшість респондентів мали досвід служби «в наряді» в органі публічної влади: 81,6% виконували такі обов'язки принаймні один раз, а 51,2% – декілька разів, а 57,4% обіймали адміністративні, а 40,4% – політичні посади. Членство в асоціаціях також відіграє важливу роль у їхньому професійному розвитку: 84,4% є членами асоціацій, серед яких 59,6% – професійних, 19,3% – асоціацій/об'єднань публічних службовців. Не дивлячись на це, 44,2% з них брали участь у виборчих і політичних кампаніях, а 21% були обирали на політичні посади як мінімум 1 раз. Тоді як загальна тривалість перебування на публічній службі в середньому становить 19,73 роки, а політичної – 4,43 роки. Серед опитаних 57,3% обіймають посади вищого рівня, 34% – середнього, а 8,7% – нижчого[61].

Аналіз професій підготовка керівних кадрів органів публічної влади свідчить, що вищі адміністративні корпуси Франції функціонують як закриті кар'єрні системи. Основу їхнього персоналу складають керівні кадри, здебільшого випускники IEPP та ENA. Для розвитку кар'єри публічні службовці у Франції мають високий рівень мобільності між

адміністративними, політичними та виборними посадами. ЕНА готує адміністративну та політичну еліту, яких відбирають через суворий конкурсний процес. Вступ до ЕНА передбачає два етапи відбору. На першому етапі абітурієнти складають кваліфікаційні іспити, які включають написання п'яти творче завдання з публічного права, економіки, фінансів, соціальних питань та актуальних питань сьогодення. Другий етап передбачає усний іспит з питань політики та врядування Європейського Союзу, міжнародних відносин, іспит з іноземної мови, додатково здають панельне інтерв'ю та групову роботу й взаємодію. Наприклад, у 2015 році на 1517 поданих заявок лише 950 кандидатів пройшли до фінального етапу, з яких було відібрано 90 осіб [29, с.142].

Попри високу конкуренцію, навчальний процес у ЕНА зазнавав критики, зокрема невідкритість школи публічних службовців до зовнішніх чинників. Так Дж. Вернардакіс, базуючись на інтерв'ю з випускниками ЕНА, виділив два основні проблемні аспекти. По-перше, успіх випускників визначався більше конкурсним відбором, ніж самим навчанням, хоча стажування вважалося найбільш корисною його формою. По-друге, інтенсивна конкуренція під час навчання створювала значний психологічний тиск, оскільки працевлаштування залежало від підсумкового рейтингу [95, с.52]. Ці дані свідчать про необхідність вдосконалення навчального процесу в ЕНА, орієнтуючись на більш комплексний підхід до розвитку професійних навичок і адаптації до сучасних викликів системи публічного управління.

У 2015 р. результати анонімного анкетування членів вищих адміністративних корпусів Франції виявили суттєві недоліки у системі професійної підготовки керівних кадрів, які критикували й інші зарубіжні експерти, такі як А. Коустон, Дж. Лідл і Р. Фоучет. Основними проблемами були відсутність конкуренції серед кандидатів на керівні посади в органах публічної влади, яких відбирали лише на визначенні місця у рейтингу, без оцінки володіння компетентностями відповідними для конкретної посади. Також, після закінчення дворічного навчання випускники так й не отримали

зворотного зв'язку щодо своїх професійних і особистісних якостей, а також рекомендацій, як підвищити їхню здатність до ефективної діяльності в майбутньому. Такий підхід свідчив про брак стратегічного, компетентнісного та індивідуального підходів до підготовки керівних кадрів в системі публічного управління [60, с. 243].

У відповідь на ці виклики ЕНА запровадила низку реформ, які суттєво вдосконалили її функціонування. Це стосувалося оптимізації структури управління, удосконалення бюджетного процесу, посилення контролю за використанням ресурсів та досягненням цілей діяльності. Важливою складовою цих реформ стала розробка нових навчальних програм, спрямованих на підвищення кваліфікації та професійного розвитку керівних кадрів, як для національних, так і для міжнародних слухачів. Ось основні інноваційні програми:

- Двомовна магістерська програма з врядування і адміністрування (Master Europeen de Gouvernance et d'Administration). Ця програма, розроблена в рамках франко-німецької співпраці, спрямована на підготовку висококваліфікованих і мобільних керівників європейського рівня. Вона передбачає чотири етапи аудиторного навчання по 14 днів кожний, електронне навчання і 9-тижневе стажування, загальна тривалість програми становить 24 місяці;

- Магістерська програма із територіального запобігання і управління ризиками (Prevention et Gestion Territoriales des Risques), акцентує увагу на обов'язках публічних і приватних суб'єктів у сфері ризиків, взаємодії з органами публічної влади та підготовці антикризових менеджерів для державного й приватного секторів, навчання триває 16 місяців і охоплює вивчення економічних, промислових, екологічних ризиків, а також питань цивільної безпеки і охорони здоров'я;

- Міжнародна програма для аспірантів у галузі європейських досліджень, тривалість 10 семестрів створена для поширення французької точки зору на актуальні для Європи питання;

- довгострокові міжнародні курси (тривають 16 місяців, для новачків в публічному управлінні та 8 місяців для досвідчених керівників) зосереджені на адмініструванні, врядуванні, державних фінансах і ринках послуг, другі – 1–4 тижні спрямовані на розвиток лідерства, публічного управління, дипломатії і європейських відносин, набір на ці курси здійснюється через посольства Франції;

- індивідуальні навчальні курси для публічних органів влади і приватних організацій, тривають від одного дня до двох місяців і розробляються на замовлення, враховуючи специфічні потреби організацій;

- програми сприяння мобільності кар'єри, які включають навчальні цикли для підвищення кваліфікації вищих публічних службовців, помічників парламенту і офіцерів, які інтегруються до державних адміністративних управлінь, цикл для адміністраторів триває 7 місяців, а для помічників парламенту – 6 місяців;

- інтерактивні короткострокові курси, тривалістю 1–2 дні включають теми, такі як управління змінами, ефективність публічної діяльності, взаємодія з інститутами ЄС, трансформація кар'єри, дипломатія і комунікації [75].

Реформи ENA стали потужним стимулом для розвитку компетентностей і мобільності керівних кадрів, забезпечуючи сучасний підхід до навчання і підвищення кваліфікації як для органів публічної влади, так і для приватного секторів. Запроваджені програми сприяють підготовці універсальних керівників і антикризових менеджерів, які можуть ефективно працювати у глобальному середовищі. ENA надає для керівних кадрів органів публічної влади нові освітні курси та послуги, які дають можливість безперервно навчатися. Для розвитку трансформаційних кадрів і їх підтримки у запровадженні змін, із 2011 р. у існує Школа модернізації держави, яка реалізує три типи програм: програма з проектного менеджменту, яка включає два тренінги тривалістю по шість днів кожний; семінари з удосконалення робочих процесів, спрямовані на ознайомлення з інноваціями у публічному управлінні; зустрічі та дискусії керівників органів публічної влади. Останні є

платформами для дискусій, які роблять акцент низці компонентів лідерства: визначення стратегії, реалізація рішень, ефективність управління, формування зв'язків, комунікація, розкриття потенціалу керівників в органах публічної влади Франції. Учасники подібних заходів презентують свій досвід здійснення реформ, детальний аналіз проблем та нові підходи до їх вирішення [61].

Висока ефективність механізмів професійного і особистісного розвитку керівних кадрів публічної служби значною мірою залежить від добре організованої системи інформаційного забезпечення. З огляду на значну роль кадровиків у навчанні та розвитку керівників була створена Школа менеджменту та людських ресурсів (2007 р.), як міжвідомча мережа фахівців у сфері підготовки керівних кадрів та управління людськими ресурсами, діяльність якої охоплює чотири стратегічні напрями [62].

По-перше, акумуляцію ресурсів та систематизацію досвіду щодо реалізації кадрової політики у сфері публічного управління. По-друге, організація сертифікованого навчання для здобуття навичок управління людськими ресурсами, яку здійснює сформований комітет сертифікації. По-третє, розвиток навичок стратегування у сфері публічного управління, необхідних розширення компетенцій та для мобільності кар'єри. По-четверте, постійна інформаційна підтримка фахівців із управління людськими ресурсами через офіційний веб-сайт школи, який пропонує доступ до нормативно-правової бази, інформаційних і методичних матеріалів, найкращих практик і відповідей на запитання з питань управління людськими ресурсами [29, с.147].

Для реформування системи безперервного навчання керівних кадрів органів публічної влади Франції, була прийнята низка змін до нормативно-правових актів, зокрема, Закону про модернізацію публічної служби від 2 лютого 2007 р. № 2007 [64]; Декрет про безперервне навчання публічних службовців від 15 жовтня 2007 р. № 2007 [63], який визначає весь порядок організації та ключових суб'єктів, які відповідальні за планування і реалізацію програми навчання; Декрет про Головне управління з питань адміністрації і

публічної служби та політику розвитку людських ресурсів на публічній службі від 22 грудня 2016 р. № 2016 [66], в якому уточнені основні функції керівників органів публічної влади та визначений перелік інструментів кадрової політики [29, с.147].

Відповідно до цього останнього таких змін у законодавстві запроваджено низку міжміністерських інструментів професійного розвитку керівних кадрів у системі публічного управління Франції: - стратегію розвитку людських ресурсів (термін – 3 роки), як дорожньою картою для реалізації кадрової політики; комітет розвитку людських ресурсів, який забезпечує реалізацію стратегії та контролює її виконання; - план реалізації стратегії навчання впродовж всієї кра'єри, який окреслює спільні пріоритети навчання та координує навчальну діяльність [29, с.148].

Використання цих інструментів полегшується завдяки методичним рекомендаціям для керівних кадрів органів публічної влади Франції. Зокрема, Методичні рекомендації щодо виконання функцій управління на публічній службі включають матеріали на тему індивідуального та групового коучингу, наставництво, оцінювання на основі методики «180 і 360 градусів», сприяння кар'єрному розвитку керівних кадрів [75].

З метою підвищення автономії публічних службовців у Франції та спрощення процесу планування їх професійного навчання з 1 січня 2017 р. було запроваджено персональні рахунки на навчання, відомі як «Le compte personnel de formation». Ця система забезпечує збереження права на навчання навіть у разі зміни місця роботи в межах публічного сектора або переходу до приватного сектора. Кожен публічний службовець отримує право на 24 години навчання на рік із можливістю накопичення до 150 годин. Накопичені години можна використовувати для підготовки до конкурсів, професійних іспитів або для переорієнтації з метою працевлаштування в приватному секторі. Доступ до цих персональних рахунків на навчання став можливим через веб-сайт www.moncompteactivite.gouv.fr, що значно полегшує користування цією системою [66].

Таким чином, не зважаючи на відсутність централізованої координації навчального процесу керівних кадрів у системі публічного управління та довгострокової стратегії у Франції все ж таки було створено інтегровану систему безперервного навчання. Дана система поєднує в собі інформаційне, методичне забезпечення, що допомагає реалізовувати управлінські функції розвиток кар'єри на адміністративних, політичних чи виборних посадах. Такий досвід є цінним у контексті реформування публічного управління України. Україні доцільно запозичити французький досвід у кількох аспектах: запровадити Міжвідомчий словник компетентностей на публічного службовця є довідковим інструмент; створити чіткий план втілення в реальність політики навчання протягом всієї кар'єри, який визначає її пріоритети та забезпечуватиме координацію самого процесу навчання; використовувати інструменти сприяння розвитку кар'єри в органах публічної влади, включаючи підготовку до конкурсів за допомогою тестувань, тренінгів та професійних коучингів; розширення інтегрованої інформаційної системи управління персоналом органів публічної влади за рахунок запровадження професійних рахунків за навчання; створити міжміністерські мережі керівників-реформаторів і фахівців з розвитку персоналу, ефективній роботі яких сприятимуть такі інституції, як Школа модернізації держави та Школа менеджменту і людських ресурсів [29, с.149]. Все вищезазначене сприятиме адаптації кращих міжнародних практик до українських реалій та підвищенню ефективності роботи системи публічного управління.

2.3. Правові та організаційні засади побудови системи підготовки та перепідготовки керівних кадрів в Україні.

Успіх забезпечення ефективного функціонування системи публічного управління, перш за все залежить від рівня професійної компетентності керівників органів публічної влади, їх здатності реалізовувати реформи, та стратегії розвитку держави. Проте, існуюча в Україні модель підготовки та перекваліфікації керівних кадрів в системі публічного управління не відповідає сучасним викликам та високим професійним вимогам до

антикризових управлінських якостей і не сприяє розвитку цих компетентностей керівників органів публічної влади, особливо, із застосування інноваційних освітніх технологій. Управління сферою підвищення кваліфікації публічних службовців в Україні регламентується не лише законодавством про публічну та державну службу, але й законодавством про освіту. Особливо це стосується Закону України «Про освіту» (2017 р.)[43], в якому визначені основні складові та характеристики освіти публічних службовців, такі як безперервність освіти та використання компетентнісної моделі підготовки керівних кадрів в системі публічного управління. Такий підхід давно декларується суб'єктами системи підвищення кваліфікації публічних службовців, проте комплексного впровадження цих принципів поки не досягнуто.

Система підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців в Україні охоплює кілька ключових інституцій, серед них слід виокремити НАДУ, у структурі якої діє Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів (ІПККК), а також регіональні інститути [24]. Крім того, до цієї системи належать центри підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів публічної влади. Галузеві заклади післядипломної освіти також відіграють важливу роль у забезпеченні професійного навчання керівних кадрів. Серед інших ключових суб'єктів системи є Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (ВЦПК), який знаходиться в управлінні Національного агентства України з питань державної служби (Нацдержслужби).

Зважаючи на потребу модернізації системи підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів в системі публічного управління, важливо комплексно оцінити стан цих інституцій, рівень їхньої взаємодії, а також ефективність використання ресурсів і відповідність сучасним викликам. Це дозволить створити гармонізовану, сучасну та ефективну систему підвищення кваліфікації керівників органів публічної влади, яка буде відповідати вимогам

як новітнього законодавства, так і реальним потребам публічної служби.

Заклади підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів в Україні забезпечують як формальне навчання за професійними програмами, так і неформальне навчання. Формальне навчання передбачає освіту за професійними програмами навчання та підвищення кваліфікації, тоді як неформальне навчання реалізується через програми тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, тренінгів, спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, а також заходів на кшталт щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець» [29, с. 67].

Координацію науково-методичного забезпечення системи підготовки та підвищення кваліфікації здійснює Національна академія державного управління при Президентові України (НАДУ). У межах своїх повноважень вона проводить роботу через Координаційну раду, діяльність якої стосується методичного забезпечення та допомоги регіональним закладам підвищення кваліфікації керівних кадрів органів публічного управління та їх перепідготовки. Така діяльність позитивно сприяє розвитку мережі професійних експертів з підвищення кваліфікації публічних службовців в Україні.

У 2015 р. зміни в освітньому законодавстві поставили під загрозу подальше функціонування центрів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів. У відповідь НАДУ зосередила свої зусилля на модернізації власної структури, орієнтуючись на досвід зарубіжних шкіл публічного управління. Одночасно з цим Академія продовжує підтримувати імідж основного навчального закладу системи підвищення кваліфікації, як це визначено у концепції реформування цієї системи, розробленій у 2011 р. Відповідно до цієї концепції, науковці запропонували основні напрями реформування НАДУ з метою її модернізації, зокрема: - трансформацію від звичайного навчального закладу до інноваційно організованого, яка функціонує за ідеологією «підприємницького університету», створює іншу вартість та орієнтується на сучасний ринок надання навчальних послуг у

партнерстві з іншими установами; - перехід від індивідуального обслуговування до партнерської співпраці з найбільшими організаціями-замовниками; - переформатування Академії на школу управління, яка формує власну політику розвитку управлінської системи; формування колективу мотивованих, визнаних професіоналів, які орієнтуються на досягнення конкретних результатів діяльності [29, с.66]. Ці стратегічні напрямки мали на меті підвищення конкурентоспроможності НАДУ на ринку освітніх послуг та забезпечення її провідної ролі в системі підготовки керівних кадрів в системі публічного управління в Україні.

Очевидно, що окреслені завдання з модернізації Національної академії державного управління при Президентові України (НАДУ) досі залишаються невирішеними, хоча вони не втратили своєї актуальності. Складність реалізації перших двох завдань зумовлювалася відсутністю сформованого ринку освітніх послуг, а також браком стимулів у кадрових служб органів публічної влади щодо налагодження ефективної та зкоординованої співпраці із ЗВО. Решта завдань вимагала б активного розвитку корпоративної культури в НАДУ, підвищення готовності її співробітників до впровадження змін, а також консолідації зусиль для проведення актуальних наукових досліджень.

Ці проблеми були чітко відстежені у рамках експертного опитування «Імідж Національної академії у експертному середовищі», організованого Інститутом проблем державного управління та місцевого самоврядування у 2009 р. Учасники опитування звернули увагу на високий рівень впливу НАДУ у системі підвищення кваліфікації (73%), проте 72% респондентів так й не змогли чітко визначити характер цього впливу в аспекті модернізації системи [1, с.79]. Це, на думку професора Ю. Сурміна, свідчило про невиразність місії та ролі Академії в процесі реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців [50, с.300].

Експерти виявили низку чинників, які суттєво впливали на імідж НАДУ та знижували ефективність реформ. Зокрема, це: не готовність керівних кадрів органів публічної влади до змін; низький професійний рівень викладачів та

тренерів; несприятлива та напружена психологічна атмосфера, що панує в колективі; неефективний нормативний супровід діяльності Академії. Однак ці результати не були належним чином враховані у процесі ухвалення рішень щодо подальшого реформування НАДУ, ні у 2011 р., ні під час внесення змін до її положення у 2014 р., ні під час наступних етапів реформування. Основними пріоритетами того часу стали утворення нових інноваційних інститутів, практично орієнтованих кафедр, збільшення як кількості співробітників, так й слухачів. Саме надмірно бюрократична адміністративна система управління Академією, відсутність моніторингу якості навчання, безсистемність наукових досліджень, деградація інфраструктури не дозволили НАДУ наблизитися до рівня провідних шкіл з публічного управління світу, таких наприклад, як Національна школа управління у Франції (ENA), чи Національна школа публічного адміністрування у Польщі (KSAP).

Тоді як реформування НАДУ варто було б розпочати з ребрендінгу закладу, спрямованого на підвищення якості наукових, аналітичних та освітніх послуг. А запровадження контролю якості варто було б реалізувати через систему забезпечення якості науково-освітньої діяльності на основі стандартів, рекомендованих Берлінським комюніке (2003), ENQA або IQA, EQUIS, а також управлінських стандартів ISO 9001. Це має стати фундаментом для побудови конкурентоспроможного навчального закладу, здатного відповідати сучасним викликам [48].

Проблема неврегульованості статусу центрів підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів для органів публічної влади полягає в тому, що, попри нормативне визнання їх як закладів післядипломної освіти, у 2015 р. в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження ліцензійних умов провадження освітньої діяльності» [42] ці центри перепідготовки не були включені до списку закладів освіти. Більше того, у нормативному акті взагалі не має згадок про післядипломну освіту, тоді як вимоги до освітніх закладів, як правило, перевищують реальні можливості центрів [29, с. 70]. Ситуація ускладнює те, що відповідні освітні центри функціонують у галузі «Державне

управління» отримавши безстрокові ліцензії, тоді як згідно нових вимог, через формальні невідповідності вони не можуть отримати ліцензії за новою галуззю «Публічне управління та адміністрування».

Здійснюючи аналіз Закону України «Про державну службу» [41], хочемо відмітити, що у пункті 5 статті 48, передбачено обов'язковість періодичного проходження підвищення кваліфікації публічними службовцями (1 раз на 3 роки). Тому питання функціонування освітніх центрів для публічних службовців безпосередньо залежить від умов ліцензування для здійснення освітньої діяльності у сфері підвищення кваліфікації. Запровадження цих порядків створюватиме умови конкуренції у сфері надання освітніх послуг на ринку підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів. Водночас важливо забезпечити цілісність і координацію системи. Головну роль у цьому процесі має виконувати Нацдержслужба, як центральний орган виконавчої влади, відповідальний за формування та реалізацію державної політики у сфері публічної служби.

Очевидно, що подальший розвиток закладів системи підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів органів публічної влади залежить від механізмів їх фінансування. Основними джерелами фінансування є державне та регіональне замовлення, кошти, передбачені на утримання органів публічної влади, а також альтернативні джерела, включно з фінансовою допомогою міжнародних організацій, таких як Європейський Союз, ПРООН, GIZ, USAID, NISPAcee тощо [29, с. 71].

Замовником підвищення кваліфікації публічних службовців в Україні 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» [45], даний вид замовлення формується на основі заявок, поданих органами публічної влади. Їх узагальнює та включає їх до проекту державного замовлення на наступний рік Нацдержслужба (після затвердження КМУ), далі відбувається розміщення замовлення серед

навчальних закладів на конкурсній основі, контроль за його виконання покладено на Нацдержслужбу.

Згідно українського законодавства регіональними замовниками на надання послуг з підвищення кваліфікації керівних кадрів органів публічного управління виступають обласні військові адміністрації. Як зазначено у Бюджетному кодексі України «видатки на післядипломну освіту, зокрема оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки керівних кадрів на умовах регіонального замовлення, здійснюються з обласного бюджету» [7] . При цьому регіональні ради роботи з кадрами виконують функції наглядових рад над діяльністю центрів. Залучення альтернативних джерел фінансування, зокрема за рахунок проектної діяльності, є вагомим чинником розвитку закладів підвищення кваліфікації керівних кадрів в систему публічного управління. Це не лише надає змогу організовувати навчальні заходи, а й забезпечує розроблення сучасного навчально-методичного забезпечення з урахуванням зарубіжного досвіду. Такі проекти сприяють підготовці тренерів, організації центрів лідерства та інновацій, розвитку дистанційного навчання, а також формуванню професійних мереж серед закладів-учасників.

Наприклад, у рамках Швейцарсько-українського проекту DOCCU «Розвиток громадянських компетентностей в Україні», реалізованого НАДУ при Президентіві України за підтримки Швейцарської агенції з розвитку і співробітництва, було досягнуто низку важливих результатів у 2015–2016 рр. Зокрема, підготовлено 64 тренери з 22 областей України; обґрунтовано необхідність включення у професійні програми низки тем, що спрямовані на розвиток громадянських компетентностей, що було враховано у Вимогах до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації керівних кадрів органів публічної влади [40]. Також було здійснено методичний супровід у процесі розробки вищезгаданих тем для якомога швидшого та ефективнішого їх запровадження в центрах підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів, організовано низку комунікативних заходів для поширення результатів роботи проекту, а також підготовлено і

розповсюджено інформаційні матеріали. Ці заходи демонструють потенціал проектної діяльності в контексті підвищення ефективності системи підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів в системі публічного управління та її інтеграції в сучасні підходи до професійного навчання.

Процедуру укладання договорів між органами влади та центрами підвищення кваліфікації регламентує пункт 4 статті 48 Закону України «Про державну службу», в якому зазначено «закріплює право керівника публічної служби закуповувати такі послуги в межах витрат, передбачених на утримання відповідного органу» [41]. Для реалізації цієї норми важливо визначити відсоток загальних витрат у співвідношенні з фондом заробітної плати. Це може бути досягнуто через вивчення навчальних потреб на основі компетентнісних моделей, які мають бути розроблені для керівних категорій посад і професійних стандартів публічної служби. На жаль, такі моделі наразі відсутні. Водночас вищезгадані нами нормативно-правові акти заклали важливі основи для запровадження комплексних механізмів безперервної освіти керівних кадрів у системі публічного управління. Це стосується як навчання на робочому місці, так й дистанційного навчання, а також інших форм неформальної й інформальної освіти, що базуються на компетентнісному підході [29, с.72].

Варто звернути увагу на те, що Закон України «Про освіту» визначає: «освіту дорослих, включно з післядипломною освітою, професійним навчанням працівників, курсами підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації керівних кадрів, як невід’ємний складник системи освіти в Україні. Визнання трьох видів освіти – формальної, неформальної й інформальної – і необхідність створення умов для їх розвитку та визнання результатів навчання...» [43] створюють умови для впровадження сучасних підходів до підвищення кваліфікації керівників органів публічної влади. Закон також вводить «поділ кваліфікацій на повні й часткові, а також на освітні й професійні. Повні кваліфікації визначаються обсягом набутих компетентностей відповідно до професійного стандарту, тоді як професійні

кваліфікації охоплюють сукупність компетентностей, необхідних для виконання певного виду роботи чи професійної діяльності публічних службовців» [40].

Створення відповідних центрів для присвоєння чи підтвердження професійної кваліфікації, передбачене статтею 34, повинно було стати важливим кроком для удосконалення системи підвищення кваліфікації керівників органів публічної влади. Крім того, заходи щодо забезпечення високого професійного рівня педагогічних кадрів через їх добровільну сертифікацію (стаття 51) повинно було сприяти підвищенню якості освітніх послуг, які надаватимуть публічним службовцям. А успішне проходження сертифікації забезпечити викладачам трирічний сертифікат, щомісячну доплату до посадового окладу у розмірі 20% і можливість брати участь у розробці та акредитації освітніх програм. Що повинно було стати значним стимулом до професійного розвитку тренерів та викладачів, котрі працюють у сфері підвищення кваліфікації публічних службовців. Проте, на практиці всі ці заходи не стали такими ефективними, хоча й дали певний прогрес у сфері підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів в системі публічного управління.

Звісно, що варто було б включити всі зміни в нове Положення про систему професійного навчання публічних службовців, зокрема Закон України «Про державну службу» [41] окреслює не лише вимоги до періодичності та фінансування підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів за рахунок витрат на утримання органів публічної влади, а й передбачає низку заходів для вирішення ключових завдань. Серед них: «запровадження професійних стандартів публічної служби, створення умов для безперервного навчання публічних службовців з урахуванням індивідуальних потреб та потреб органів публічної влади» [41]. Це особливо важливо для участі у конкурсах, реалізації організаційних змін, а також для підвищення ефективності та результативності діяльності органів публічної влади. Законодавство України встановлює наступні положення: - право публічного

службовця на професійне навчання: - зокрема, включаючи підвищення кваліфікації, відповідно до потреб органу публічної влади, в якому він працює (стаття 7); - обов'язок публічного службовця підвищувати професійну компетентність, що включає постійне вдосконалення організації службової діяльності (стаття 8); - створення умов для підвищення компетентності, публічним службовцям забезпечується професійне навчання, яке проводиться на постійній основі через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації; - роль центрального органу публічної влади у визначенні потреб у навчанні, орган, який формує і реалізує державну політику у сфері публічної служби, відповідає за визначення потреб у професійному навчанні публічних службовців відповідно до вимог професійних стандартів; - конкурсна основа добору керівних кадрів; - щорічне оцінювання як інструмент розвитку компетентності, публічний службовець разом із кадровою службою розробляє індивідуальну програму підвищення професійної компетентності, яку візує керівництво публічного органу влади у встановленому порядку [29, с. 74]. Вищезазначені положення покликані створюють законодавчу базу для формування сучасної та ефективної системи професійного навчання публічних службовців, що спрямована на вдосконалення їх компетенцій і підвищення результативності самого публічного управління.

Також ми б хотіли звернути увага, що у наказах Нацдержслужби періодично відбувається закладення змістовних змін щодо організації та підготовки процесу підвищення кваліфікації керівних кадрів на основі державного замовлення, і звісно у процес формування програм професійного підвищення кваліфікації. Переважна більшість цих нововведень відповідають сучасним викликам та сприяють виконанню завдань, передбачених у законодавстві про державну службу та освіту, наприклад – запровадження Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи (ECTS), що дозволяє накопичувати кредити в рамках навчання. Це не лише сприяє гармонізації національної системи освіти з європейськими стандартами, а й

забезпечує гнучкість та індивідуалізацію навчального процесу. Формування змісту функціональної складової професійної програми здійснюється відповідно до вимог Національної рамки кваліфікацій. Зокрема, передбачається визначення видів навчальних занять та обмеження лекцій до 30% аудиторного часу. Це дозволяє збільшити частку практичної складової навчання, що є важливим для забезпечення прикладного характеру отриманих знань [15, с. 79].

Важливим аспектом оптимізації є визначення єдиних норм часу для планування та обліку навчального процесу, які раніше встановлювались внутрішніми регламентами закладів освіти. Такий підхід сприяє уніфікації та спрощенню організаційних процедур. Окрім того, запроваджено системи зовнішнього та внутрішнього забезпечення якості підвищення кваліфікації, що дозволяє здійснювати моніторинг та контроль за відповідністю навчального процесу встановленим стандартам. Проте, оновлення навчальних програм, хоч і є важливим кроком, не гарантує інноваційного розвитку закладів підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів. Для подолання існуючих проблем у правовому, організаційному та ресурсному забезпеченні їх діяльності необхідно запроваджувати комплексні механізми державного регулювання. Ці механізми мають базуватися на нововведеннях, передбачених законами про публічну службу та освіту, і враховувати сучасні тенденції розвитку професійного навчання.

Стратегія кадрової політики в Україні повинна формуватися на основі нових підходів до публічного управління, враховуючи вимоги до професійної компетентності керівників органів публічної влади, які постійно змінюються під впливом низки факторів. Серед таких чинників варто виділити: умови режиму воєнного стану в Україні; прагнення нашої держави до європейської інтеграції та необхідність співпраці з міжнародними партнерами, враховуючи різноманітні політичні, культурні та правові особливості системи. Також важливими є децентралізація управління, запровадження принципів доброго врядування, орієнтація на досягнення результатів, активний розвиток

громадянського суспільства із залученням його до формування та реалізації державної політики. Необхідність створення механізмів підзвітності керівників органів влади, впровадження електронного врядування та розвиток інформаційних технологій, а також формування середовища, що стимулює інновації та зміни, теж відіграють значну роль[1, с.55].

У сучасних кризових умовах професійна підготовка керівників органів публічної влади повинна враховувати досвід інших країн у сфері публічного управління, що дозволить їм виробляти ефективні методи ухвалення управлінських рішень. Для успішної реалізації змін важливо розпочинати їх з найвищого управлінського рівня, який є менш чисельним, але найбільш впливовим. Доцільність такого підходу підтверджена дослідженнями вчених Університету Лідса, який є одним із провідних наукових центрів Великобританії. У своїх дослідженнях вони встановили, що головною перепорою до запровадження лідерства в організаціях приватного і публічного секторів є не лише низький рівень лідерських якостей керівників, але й їхнє ставлення до необхідності змін. Основними проблемами, що перешкоджають професійному розвитку керівників, є їх небажання брати участь у заходах з особистісного розвитку та постійного вдосконалення, оскільки вони вважають, що навчання потрібне лише керівникам середньої і нижчої ланки. Окрім того, керівники середнього рівня часто усвідомлюють, що розвиток лідерства в органах влади залежить від прикладу керівників вищої ланки, якого їм бракує. Відсутність підтримки ініціатив з боку керівників вищого рівня після участі у програмах розвитку теж демотивує середній і нижчий управлінський рівень [50, с. 244].

Відтак, підходи до професійного розвитку керівників органів публічної влади потрібно змінювати, починаючи із залучення вищих керівників до впровадження освітніх інновацій, розвитку професійних мереж, удосконалення механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації службовців та реалізації пілотних проектів із урахуванням міжнародного досвіду.

РОЗДІЛ 3.

СУЧАСНІ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ КЕРІВНИХ КАДРІВ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВДОСКОНАЛЕННЯ В УКРАЇНІ

4.1. Компетентісна модель розвитку людського потенціалу органів публічної влади України.

Незважаючи на значний прогрес у розвитку систем і технологій навчання як на індивідуальному, так і організаційному рівнях у системі публічного управління країн із розвиненими інститутами публічної служби, зарубіжні експерти вважають, що жодна система не зможе забезпечити повне задоволення потреб у всіх вміннях і навичках, необхідних для керівних кадрів. Тому залучення фахівців із приватного сектора та зовнішніх експертів на керівні посади є необхідністю. Однак такі кроки, які часто супроводжуються наданням спеціальних умов оплати праці, можуть демотивувати публічних службовців нижчих рівнів до підвищення професійної компетентності. У зв'язку з цим особливої важливості набуває розвиток майбутніх лідерів всередині системи, які б поєднували професіоналізм із відданістю цінностям публічної служби та були спроможними конкурувати за керівні посади в органах влади.

Аналіз готовності публічних службовців до виконання своїх функцій, проведений Інститутом економіки та прогнозування Національної академії наук України у 2018 році, показав значний рівень функціональної некомпетентності. Зокрема, понад 80% службовців не відповідають необхідним критеріям, а лише близько 4,7% демонструють готовність до виконання завдань на рівні «продуктивної дії». Найкраще сформованими є компетентності, пов'язані з адміністративною функцією, тоді як навички, необхідні для виконання організаційної, координаційної, мотиваційної та інших управлінських функцій, виявляються значно слабшими [9, с.10]. Ця ситуація явно суперечить вимогам до професійної компетентності керівних

кадрів, особливо в умовах активного реформування системи публічного управління.

Головною причиною виявлених проблем є те, що компетентнісна модель професійного розвитку публічних службовців в Україні здебільшого залишилася лише декларативною концепцією, яка не була інтегрована у всі аспекти кадрового менеджменту. Відсутність стратегічного підходу до управління людськими ресурсами в органах публічної влади ускладнює створення корпусу ефективних керівників-лідерів, здатних ініціювати реформи та забезпечувати якісний процес розробки й аналізу державної політики в ключових сферах. Як наслідок, виникла необхідність створення нових посад для фахівців із питань реформ і організації їх відбору через відкриті конкурси [21, с.68].

Наразі спостерігається дефіцит розробок, які б забезпечували системне уявлення про професійну компетентність публічних службовців та розроблення профілів професійної компетентності для керівних кадрів органів публічної влади [15, с.65]. Для подолання цих викликів необхідно вивчати та адаптувати зарубіжний досвід, а також розробляти конкретні до його впровадження в Україні. Для того щоб компетентнісна модель стала ефективним засобом організаційних та культурних змін, спрямованих на досягнення стратегічних цілей органу публічної влади і розвиток публічної служби, його об'єктами мають стати індивідуальна й організаційна компетентності, а також додана вартість людського капіталу. Компетентність в органі публічної влади формується внаслідок взаємодії персоналу й характеризує здатність організації виконувати свою місію, бути стійкою до впливу внутрішніх і зовнішніх чинників та розвиватися в умовах динамічного середовища. Ця характеристика є ключовою для забезпечення адаптивності й стабільності організації, тому її розвиток має враховуватися при конкурсному відборі нових працівників, плануванні навчання персоналу, створенні професійних мереж.

Зважаючи на переваги компетентнісної моделі та її можливості в

контексті управління людським капіталом, її впровадження в системі реформування публічної служби України може забезпечити реалізацію наступних завдань: 1) формування організаційних цінностей (забезпечення просування цінностей організації, узгодження індивідуальних і організаційних цілей розвитку та досягнення стратегічних завдань); 2) єдині підходи до управління персоналом (встановлення комплексних критеріїв і підходів у всіх функціях кадрового менеджменту, що дозволяє інтегрувати процеси управління людським капіталом); 3) перехід до організаційного навчання (відхід від вузько визначених функцій до інтегрованих процесів організаційного розвитку й навчання); 4) оцінка компетенцій на всіх етапах зайнятості (забезпечення послідовності у вимірюванні професійних і особистісних якостей працівників, що сприятиме їх цілеспрямованому розвитку); 5) планування навчальних потреб (орієнтація на навчання, необхідне для ефективного виконання посадових обов'язків, і формування корпусу мобільних керівників, особливо у вищому корпусі публічної служби); 6) результативність замість формальності (оцінювання досягнутих результатів працівників, а не лише виконаних процесів чи регламентованих функцій); 7) адхократичні системи в управлінні (впровадження організаційних структур, орієнтованих на творчі підходи, інновації й вирішення нестандартних завдань, що особливо актуально для управління проектами та роботи фахівців з питань реформ.); 8) трансформація ціннісних установок (підвищення рівня залученості персоналу через людиноцентричний підхід до управління, що сприяє змінам у ціннісних установках); 9) формування культури безперервного навчання (інституціоналізація постійного розвитку компетентностей як невід'ємної частини діяльності органу публічної влади) [29, с.167].

Запровадження компетентнісної моделі управління людським капіталом в органах публічної влади потребує дотримання низки ключових умов, які забезпечують його ефективність і стійкість. Однією з основних умов є наявність вагомої причини для змін, такої як необхідність реалізації Стратегії

реформування публічного управління України на 2022–2025 рр. [49] Ця стратегія визначає ключові пріоритети й завдання, які безпосередньо пов'язані з необхідністю розвитку людського капіталу. Другою важливою умовою є врахування специфіки публічного сектору управління. Особливості публічної служби, такі як ієрархічна структура, регламентованість процесів і значна відповідальність за реалізацію державної політики, потребують адаптованих підходів до управління персоналом. Важливим також є сприйняття нововведень з боку вищого корпусу публічної служби, керівних кадрів та фахівців, які не лише повинні підтримувати зміни, а й брати активну участь у їх імплементації.

Інтеграція компетентнісної моделі має здійснюватись у двох напрямках. Вертикальна інтеграція забезпечує узгодження компетентностей із стратегічними державними документами, зокрема Стратегією реформування державного управління та горизонтальна інтеграція, передбачає врахування цієї моделі у всіх кадрових процесах, таких як добір, навчання, оцінювання та розвиток персоналу. Необхідність створення ефективних систем моніторингу та контролю є ще однією умовою успіху. Ці системи дозволяють відслідковувати результати впровадження компетентнісної моделі, виявляти проблемні аспекти і вчасно адаптувати моделі компетентностей до мінливих умов [1, с.55].

Компетентнісна модель повинна мати чітку структуру, основою якої є групи або кластери компетентностей, які об'єднують схожі за змістом навички, знання чи вміння. Усередині кожного кластеру визначаються ключові компетентності, а також їхні складові, виражені у вигляді поведінкових індикаторів, які слугують для оцінювання. Така модель не лише описує перелік компетентностей, а й є інструментом для аналізу ефективності персоналу. Добре розроблена компетентнісна модель не повинна містити абстрактних і складних понять, які можуть ускладнити її розуміння й застосування. Вона має відповідати на питання не лише про те, що фахівець робить, а й що йому потрібно для досягнення ефективності, особливо в умовах

змін та нестабільності.

Вивчення зарубіжного досвіду показує, що компетентнісні моделі запроваджуються як за централізованими, так і за децентралізованими підходами. Централізований підхід зазвичай використовується до вищих публічних службовців, де застосовують спеціалізовані інструменти кадрового менеджменту, тоді як децентралізований підхід дозволяє враховувати місцеві й організаційні особливості [15, с.81]. Це підтверджує необхідність адаптації компетентнісної моделі до українських реалій через апробацію та вдосконалення її методів.

Використання компетентнісної моделі в публічному управлінні, попри різноманітність її реалізацій у різних країнах, дозволяє виділити спільні риси та ключові пріоритети, особливо стосовно керівних кадрів. У 2009 р. експерти OECD визначили 11 основних компетентностей для урядів, які включали: формування стратегічного мислення, візії, орієнтація на результат, високий рівень комунікації, адаптивність, ефективність прийняття рішень, навчання, коучинг, безперервний розвиток та командна робота [77].

Аналіз різних моделей кадрової політики показує відсутність уніфікованого підходу до їх розроблення. Це зумовлено соціокультурними особливостями, адміністративними традиціями та моделями публічного управління в різних країнах. Наприклад, у США до базових компетентностей увійшло вміння формувати коаліції, тоді як у Канаді додали мобілізацію людей та співпрацю з партнерами й зацікавленими сторонами, у Великобританії «стратегічне бачення, досягнення комерційних результатів, управління якістю послуг і забезпечення оптимального співвідношення ціни та якості» [29, с. 168].

Дослідження OECD у 2016 р. дозволили визначити сучасні пріоритети у відборі та розвитку вищих керівних кадрів. Основний акцент робиться на компетентностях, які забезпечують управління змінами, персоналом, а також дотримання ціннісних і етичних принципів. Успішний сучасний лідер повинен мати розвинені комунікативні навички, які часто є більш важливими, ніж

технічні чи фінансові компетентності. Політична нейтральність публічної служби залишається ідеалом, який важко досягти повною мірою. Політична компетентність виявляється критичною, особливо для вищих керівних кадрів в системі публічного управління, оскільки вона дозволяє ефективно поєднувати адміністративну та політичну складові діяльності. Ця компетентність включає такі ключові аспекти: 1) ведення переговорів із представниками міжнародних організацій із врахуванням культурних, політичних і правових особливостей; 2) розроблення стратегій і нормативно-правових актів, що відповідають сучасним викликам, а також висококваліфікований аналіз державної політики; 3) посилення взаємодії між політичною та адміністративною системами, що сприяє узгодженості в реалізації державної політики; 4) узгоджене прийняття управлінських рішень в умовах реформ і змін [78]. Розвиток компетентностей у вищих керівних кадрів в системі публічного управління є комплексним процесом, що вимагає інтеграції політичних, етичних і комунікаційних навичок, які разом формують основу для успішного лідерства та ефективного управління.

В Україні вперше перелік ключових компетентностей лідерства було визначено у 2011 р. в рамках українсько-канадського проєкту «Реформа управління персоналом на державній службі Україні». До нього увійшли орієнтація на результат, аналітичне мислення, управління людськими ресурсами та ефективна комунікація [3, с. 106]. Ці компетентності стали основою для формування Програми розвитку лідерства, яку реалізовувала Школа вищого корпусу державної служби протягом 2011–2016 рр. Шкода, що практика використання подібних проєктів не знайшла подальшого розвитку в Україні.

Централізований підхід до визначення ключових компетентностей для вищого корпусу публічної служби (зокрема, для посад категорії «А», голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників) є цілком обґрунтованим. Однак для середнього та нижчого рівнів управління, де значно зростає кількість технічних компетентностей, більш доцільним є застосування

децентралізованого підходу. Такий підхід дозволяє враховувати специфіку завдань і функцій, притаманних різним організаціям. Водночас науковці нерідко критично висловлюються щодо надмірного акценту на поведінкових аспектах у компетентнісних моделях публічної служби, як це спостерігається у Великобританії [77].

З огляду на це, в Україні доцільно максимально імплементувати компетентнісну модель за чотирирівневою структурою: «...кластери, ключові компетентності, знання/вміння/навички та поведінкові індикатори. Такий підхід дозволить використовувати модель для визначення навчальних потреб і формування структури програм підвищення кваліфікації (третій рівень), а також для оцінювання результатів службової діяльності керівних кадрів органів публічної влади (четвертий рівень)» [29, с. 169].

На відміну від українсько-канадського проєкту «Реформа управління персоналом на державній службі Україні» та пропозицій окремих науковців про реалізацію пілотних проєктів професійного навчання керівних кадрів в системі публічного управління на основі компетентнісної моделі в навчальних закладах, на наш погляд, доцільніше розпочинати зміни безпосередньо в органах публічної влади. Практика показала, що реформи, які ініціюються виключно в навчальних закладах, мають обмежений вплив на практику управління людським капіталом у державному секторі. Лише інтеграція компетентнісної моделі в роботу органів публічної влади сприятиме системним змінам та підвищенню ефективності управління публічними службовцями.

Запровадження компетентнісної моделі для вищого корпусу публічної служби в Україні потребує системного підходу, який включає кілька ключових етапів. Спочатку необхідно визначити ключові компетентності та розробити їх структуру, спираючись на результати бенчмаркінгу, проведення інтерв'ю з експертами та керівниками, а також оцінювання фокус-груп за методом 360 градусів. На основі зібраних даних створюється початковий варіант компетентнісної моделі. Далі реалізується пілотний проєкт у кількох органах

публічної влади, де новий підхід інтегрується у кадрові процеси. Це дозволяє протестувати модель в реальних умовах та визначити її ефективність. Одночасно проводиться анкетування працівників органів, що беруть участь у пілотному проєкті, та SWOT-аналіз моделі. Реакція учасників, їхні зауваження та пропозиції враховуються для доопрацювання моделі. На наступному етапі здійснюється підсумкова валідизація компетентнісної моделі, що включає консультації з керівними кадрами органів публічної влади, аналіз з використанням економіко-статистичних методів і отримання експертної оцінки. Після цього модель погоджується Комісією з питань вищого корпусу публічної служби [29, с.170].

Для забезпечення ефективного впровадження моделі розробляються методичні рекомендації, організовуються семінари та тренінги для публічних службовців. Важливо також забезпечити контроль за інтеграцією компетентнісної моделі у кадрові процеси, наприклад, через аудит підвищення професійної компетентності персоналу в органах публічної влади.

Останнім, але не менш важливим етапом є періодичний перегляд та доповнення моделі для її актуалізації відповідно до змін у вимогах до професійної компетентності та умов роботи. Цей підхід забезпечує адаптивність моделі до викликів часу та сприяє підвищенню ефективності роботи керівників органів публічної влади [15, с.70].

Розроблення компетентнісної моделі вимагає застосування методів, які дозволяють детально проаналізувати професійну діяльність та визначити поведінкові індикатори, що відображають ефективну та неефективну поведінку керівників. Один із таких методів – метод критичних випадків, який передбачає збір прикладів з реального досвіду професіоналів. Ці випадки проходять контент-аналіз, щоб виділити навички, які сприяють успішній діяльності, а також ті, що заважають досягати високих результатів. У процесі побудови моделі важливо уникати дублювання, абстрактних формулювань та включення нерелевантних навичок [29, с.170].

При розробленні компетентнісної моделі для різних організаційних

рівнів системи публічного управління (наприклад, для категорій посад «Б» і «В») необхідно враховувати функціональні та спеціальні вимоги для кожного рівня. Валідизація цих вимог є ключовим етапом, що дозволяє перевірити їх відповідність функціям і завданням відповідних посад, а також здатність поведінкових індикаторів чітко розрізняти ефективну та неефективну поведінку. Після завершення апробації компетентнісної моделі для керівних кадрів органів публічного управління можна адаптувати цей підхід для інших категорій посад. Така адаптація повинна враховувати тактичні та стратегічні цілі, а також організаційні та ресурсні можливості кожного органу.

Запровадження компетентнісної моделі управління людським капіталом – це тривалий і комплексний процес, що включає планування, залучення зацікавлених сторін, проведення аналітичних процедур і комунікативних заходів, таких як семінари та тренінги. Проте ця система має ключове значення для професіоналізації публічної служби та стратегічного розвитку органів публічної влади. Її переваги полягають у можливості чітко визначати індивідуальні та організаційні навчальні потреби, розробляти обґрунтовані програми підвищення професійної компетентності та встановлювати реалістичні цілі професійного навчання. Усе це сприяє підвищенню ефективності та результативності роботи органів публічної влади.

4.2. Особливості професійного розвитку лідерів-керівників в системі публічного управління України.

Вищі публічні службовці знаходяться на критичному стику між розробкою та виконанням стратегії в уряді. Вони повинні демонструвати лідерські здібності для швидкого та ефективного виконання політичних директив високого рівня (особливо під час кризи), а також використовувати інституційні знання та досвід публічної служби, щоб сприяти прийняттю рішень на основі фактичних даних. Таким чином, покращення роботи уряду, гнучкості та ефективності частково залежить від якості та спроможності вищої публічної служби.

Зведений показник вищого корпусу публічної служби показує, наскільки

окремі правила та практики управління застосовуються до вищих публічних службовців. Він вивчає такі фактори, як те, чи вважаються вищі публічні службовці окремою групою публічних службовців; чи існує політика виявлення лідерів і потенційних талантів на ранніх етапах кар'єри; чи повинні мати представники керівних кадрів окремі практики оцінки ефективності. Індекс не є показником того, наскільки добре керують публічні службовці вищої ланки чи як вони працюють. Серед країн-членів ОЕСР Ізраїль, Сполучене Королівство та Сполучені Штати найбільше інституціоналізували управління своїми публічними службовцями вищої ланки. Практика управління персоналом для вищого керівництва найменше відрізняється від решти публічної служби центрального уряду в Іспанії, Словацькій Республіці та Швеції [77].

Через їхню стратегічну роль в уряді серед країн ОЕСР існує підвищена тенденція групувати вищих публічних службовців окремо та керувати ними згідно з різними політиками управління персоналом, як це має місце у 23 країнах ОЕСР, які відповіли, та 2 країнах, які не є членами. У цій групі більша увага приділяється розбудові потенціалу та стимулюванню підвищення продуктивності. Наприклад, 22 країни-члени ОЕСР повідомляють, що приділяють більшу увагу управлінню продуктивністю вищих публічних службовців, а в 12 країнах частка їхньої винагороди, пов'язана з результатами діяльності, вища, ніж для іншого персоналу [78].

Керівники в системі публічного управління також, як правило, приймаються на роботу за допомогою більш централізованого процесу, ніж решта публічних службовців, і в більшості країн існує певний профіль навичок, який стосується саме них. Проте лише чотири з країн ОЕСР, що відповіли (Франція, Ізраїль, Корея та Велика Британія), повідомляють про наявність механізмів для виявлення потенційних публічних службовців вищої ланки на ранньому етапі їх кар'єри [78]. Пропонування можливостей розвитку кар'єри та лідерства кваліфікованим кандидатам на ранніх стадіях їхньої кар'єри могло б допомогти не лише залучити таланти до публічної служби, але

й сприяти ранньому наставництву та розвитку потенціалу.

Всебічний розвиток керівних кадрів у системі публічного управління, здатних забезпечити лідерство у проведенні реформ, є ключовою складовою реалізації Стратегії державної кадрової політики України на 2022–2025 рр. Формування його моделі необхідно базувати на результатах емпіричних досліджень і сучасних теоріях лідерства, які відображають потреби суспільства та тренди соціального розвитку. Еволюція цих теорій демонструє зміну акцентів у профілях лідерів, що є відповіддю на сучасні виклики і зміни [49].

Згідно з дослідженнями британського Чартерного інституту персоналу і розвитку, якщо у 2018–2019 рр. домінували лідерські теорії, орієнтовані на якості особистості лідера (цінності, моральність, етичність), то сьогодні акцент зміщується на контекстуальне лідерство. Цей підхід враховує середовище, в якому діє лідер, зокрема організаційні характеристики, рівень ієрархії, загальні економічні умови та інші системні фактори нестабільності й невизначеності [81]. В Україні, яка перебуває в процесі війни, реформ призупинені, а як боротьба з бюрократією, корупцією, децентралізація та підвищення якості адміністративних послуг, концепція контекстуального лідерства залишаються вкрай актуальними. Вона сприяє формуванню лідерів, здатних створювати нові системи управління, делегувати повноваження, формулювати стратегії змін, демонструвати гнучкість в період кризи та невизначеності і створювати середовище для їх реалізації. Таким чином, програми розвитку керівних кадрів у публічному управлінні мають враховувати як індивідуальні характеристики лідерів, так і потреби органів публічної влади у лідерстві, їх стратегічні цілі та особливості функціонування.

Міжнародне дослідження компанії Делойт «Зміна правил в епоху цифрових технологій» (Rewriting the Rules for the Digital Age, 2017), яке охоплювало керівників зі 140 країн, засвідчило, що традиційна концепція індивідуального лідерства вичерпує себе. Сучасний лідер повинен не тільки керувати командою та забезпечувати взаємодію, але й розвивати культуру

інновацій, безперервного навчання та розвитку персоналу [86, с. 81]. Ці висновки підтверджуються програмою GLOBE, яка підтверджує актуальність системного лідерства зі зростанням динамізму соціальних змін, обсягів інформації та вимог до компетентності керівників. Деякі експерти вважають, що лідерство в публічному управлінні трансформується з особистісної якості в інституційну характеристику, яка визначає ефективність роботи органів публічного управління, що системне лідерство найвищим рівнем, орієнтованим на служіння людям і суспільству, де акцент зміщується з особистості на систему. Таким чином, розвиток лідерства в публічному управлінні має враховувати новітні підходи, що базуються на інтеграції особистісних і системних факторів, а також відповідати стратегічним цілям і викликам, які стоять перед державою.

Досягнення необхідної поведінкової трансформації для розвитку сучасного лідерства є складним завданням, особливо якщо використовувати лише індивідуально-центричний підхід. Експерти Інституту системного лідерства та Міжпартійної парламентської групи з менеджменту Великобританії наголошують на важливості системно-орієнтованого підходу до лідерства в публічному управлінні. Цей підхід базується на розумінні, що відповідальність за ефективне системне управління організацією не може бути повністю делегована одному керівнику. Ефективність управління визначається не лише вміннями чи поведінкою лідера, але й організаційними факторами, що лежать набагато глибше [81].

У цьому контексті жодна кількість тренінгів, спрямованих на розвиток навичок, компетентностей чи оцінювання за допомогою психометричних методів, не може повністю усунути проблеми або «розриви» в управлінні організаційною системою. Традиційна модель індивідуального лідерства, яка базується на знаннях у сфері психології, більше не відповідає потребам сучасних організацій та викликам, з якими вони стикаються [90, с. 31]. Системно-орієнтований підхід вимагає зміщення акценту з особистості керівника на організаційні аспекти. Це включає аналіз організаційної

корпоративної культури, структури, процесів та взаємодії між різними рівнями управління. Розвиток системних лідерів в публічному управлінні передбачає впровадження механізмів, які дозволяють адаптуватися до складного та динамічного середовища, ефективно управляти змінами та забезпечувати стійкість організацій. Отже, формування ефективних механізмів розвитку системних лідерів для публічного управління має базуватися на аналізі розглянутих підходів та практики їх застосування. Це дозволить створити комплексну систему, що враховує як індивідуальні характеристики лідерів, так і організаційні фактори, які визначають ефективність управління.

Чинна практика розвитку лідерських якостей керівних кадрів органів публічної влади в Україні здебільшого орієнтована на організацію навчання «з відривом від виробництва» у форматі тренінгових програм. Очікується, що учасники після завершення таких програм зможуть впроваджувати отримані знання, навички та вміння у своїй професійній діяльності. Проте ефективність цього підходу значною мірою залежить від трьох ключових чинників: по-перше, розуміння механізмів застосування нових знань та вмінь (це стосується якості тренінгових програм, які мають бути практико-орієнтованими, чітко окреслювати можливі сценарії використання здобутих компетентностей та забезпечувати зрозумілість для учасників); по-друге, мотивація особи до впровадження та вдосконалення навичок (важливо, щоб учасники програм не лише розуміли цінність отриманих знань, але й були зацікавлені у їх постійному розвитку та вдосконаленні); по-третє, сприятливе середовище для використання нових компетентностей (корпоративна культура, підтримка керівництва, заохочення до інновацій та експериментів є важливими елементами середовища, що впливає на можливість практичного застосування результатів навчання); по-четверте, наявність першого та другого чинників може бути проілюстрована через індивідуальні покрокові програми, спрямовані на систематичне, різноманітне та поступове впровадження здобутих компетентностей у практику [94, с. 146].

Наприклад, для розвитку комунікативної компетентності керівник може реалізовувати низку послідовних заходів: - проведення семінару в межах органу публічної влади з актуальної тематики для обміну ідеями з колегами та підлеглими; - активна співпраця зі службою управління персоналом для забезпечення безперервного професійного розвитку співробітників, що може включати спільне планування навчання персоналу; - участь у професійних мережах або робочих групах для підготовки проєктів правових актів із подальшою активною участю у їх обговореннях; - виступ із доповіддю на професійній тематиці на міжнародній науково-практичній конференції для вдосконалення публічних виступів та залучення аудиторії; - налагодження комунікації з іноземними партнерами для обговорення спільних проєктів, вирішення професійних проблем чи обміну досвідом; - участь у конкурсах на заміщення вакантних вищих посад у публічній службі для перевірки своїх компетентностей та отримання цінного досвіду; - наставництво або коучинг для співробітників, що дозволяє не лише передавати знання, але й формувати власні лідерські якості [78]. Забезпечення чіткої структури, регулярного контролю та підтримки таких програм сприятиме більш ефективному розвитку лідерських якостей, зокрема комунікативної компетентності, і підвищенню загального рівня професійності керівних кадрів в системі публічного управління.

Можливо, не всі завдання керівнику вдасться ефективно реалізувати через надмірне завантаження, низький рівень корпоративної культури в органі публічної влади, відсутність регламентів і методичних рекомендацій щодо професійного розвитку кадрів або через інші фактори. Тому при оцінюванні використання результатів навчання у професійній діяльності не можна допускати фундаментальної помилки – визначення ефективності діяльності керівника виключно на основі його особистісного потенціалу, професійної компетентності чи рівня мотивації, ігноруючи вплив соціальних, економічних, політичних, організаційних та інших чинників. Поведінка завжди є контекстуальною, що стає особливо важливим у випадках призначення на

ключові посади в системі публічного управління фахівців із приватного сектора або зарубіжних компаній. Такі менеджери змушені швидко адаптуватися до ієрархічної бюрократичної системи, засвоювати нову корпоративну культуру, опановувати специфічні правила та компетенції, а також успішно реалізовувати реформи в умовах, які можуть бути для них абсолютно новими.

У цьому контексті особливо цінними є висновки емпіричних досліджень лідерства, проведених одним із піонерів соціальної психології К. Левіним. Ще в 1930-х роках він запропонував модель, яка пояснює залежність поведінки людини (B – behavior) від двох ключових факторів: її індивідуальних характеристик (P – personality) та навколишнього середовища (E – environment), що формулюється у вигляді рівняння: $B=F(P,E)$. Цей підхід об'єднує три основні концепції лідерства: поведінкову, ситуативну та ту, що фокусується на лідерських якостях. Модель Левіна ілюструє, що ефективність керівника є результатом комплексного взаємозв'язку його особистісних і професійних характеристик із середовищем, у якому він функціонує. Це підкреслює важливість дослідження та аналізу цих факторів у їх взаємозв'язку для підвищення ефективності управлінських рішень [72, с. 75].

Варто взяти до уваги, що в умовах нестабільності (особливо, як у випадку України – війни), складності та певної невизначеності, які характерні для сучасних організаційних систем, ефективність управління може знижуватися. Це може відбуватися як у випадках спрощення управлінської проблеми та централізації розробки рішень (замість підвищення здатності організації адаптуватися до майбутніх викликів), так і внаслідок надмірного аналізу всіх можливих альтернатив управлінських рішень, що потребує часу та значних інформаційних ресурсів. Така ситуація вимагає обдуманого підходу до балансу між швидкістю і якістю прийняття управлінських рішень, адаптації організацій до змін і розвитку системних лідерів, які здатні ефективно функціонувати в умовах постійних трансформацій [29, с.177].

Очевидно, що в управлінні соціальною системою, такою як орган

публічної влади, необхідно дотримуватися принципу необхідної різноманітності У. Ешбі. Цей принцип стверджує, що для ефективного управління різноманітність суб'єкта управління повинна бути не меншою, ніж різноманітність об'єкта, яким він управляє. З цією метою пропонується підвищувати рівень різноманітності через впровадження дистрибутивного лідерства [78]. Ця модель передбачає розподіл лідерських функцій на різних організаційних рівнях, що створює умови для двостороннього руху в реалізації змін та інновацій: як згори донизу, так і знизу догори. Необхідність такої моделі визнана однією з ключових характеристик довготривалої організаційної ефективності. Проте впровадження дистрибутивного лідерства породжує два важливих питання. По-перше, яка «критична маса» лідерів потрібна для ефективної роботи органу влади? По-друге, як забезпечити не лише професійний та особистісний розвиток цих лідерів, але й їх подальшу ефективність у межах організації? Використання індивідуально-центричного підходу, коли акцент робиться на розвиток окремого лідера, може призводити до того, що, хоча лідер стає успішним, він не достатньо інтегрується в організаційну систему. Це пов'язано з тим, що його поведінка в організації часто визначається та регулюється існуючими соціальними нормами [81].

До того ж групова поведінка в органі публічної влади не є простою сумою поведінки окремих лідерів. Лідери можуть мати різні бачення, пріоритети, підходи до вирішення проблем, що ускладнює створення узгодженої організаційної стратегії. Тому спроби змінити орган публічної влади через зміну окремих індивідів, які ігнорують системні властивості організації, часто приречені на невдачу. Без урахування організаційних змінних такі спроби не тільки втрачають ефективність, але й мають історію теоретичних недоліків і практичних провалів. Ці обмеження підкреслюють необхідність комплексного підходу до організаційних змін, що враховує як індивідуальні, так і системні характеристики [94, с. 33].

Отже, розвиток лідерів у системі публічного управління не може бути тільки в рамках індивідуально-центричного підходу. Непідтверджені

припущення, що розвиток органу влади є автоматичним наслідком індивідуального розвитку, що розвиток і покращення є синонімами, або що тренінги можуть вирішити більшість проблем, пов'язаних із лідерством, часто призводять до недостатньої ефективності таких підходів. Подібно до цього, переконання, що збільшення витрат на навчання керівників автоматично покращить лідерство, або що заклади підвищення кваліфікації можуть самостійно визначати зміст і форми навчальних програм без врахування стратегічних потреб організації, є обмеженими.

Досвід США та Великобританії свідчить про те, що впровадження дистрибутивного лідерства, яке базується на концепції залучення, може стати вирішальним етапом у трансформації корпоративної культури органів публічної влади. Такий підхід має низку переваг. По-перше, він передбачає делегування повноважень у спосіб, який розширює можливості співробітників, створюючи умови для повного розкриття їхнього потенціалу на всіх рівнях організації. По-друге, дистрибутивне лідерство сприяє об'єднанню різних груп зацікавлених сторін для досягнення спільного бачення і формування колективної мети. По-третє, підхід заохочує розвиток організації через побудову корпоративної культури, яка ґрунтується на принципах цілісності, прозорості та етичності. Крім того, дистрибутивне лідерство забезпечує об'єктивну оцінку внеску працівників, а також їхнього впливу на робочу атмосферу. Нарешті, така модель дозволяє не тільки оперативно реагувати на зміни, але й проактивно впроваджувати інновації, що сприяє підвищенню ефективності та стійкості організацій у мінливих умовах [77].

Емпіричні дослідження підтверджують, що програми розвитку лідерства будуть справді ефективними за таких умов: якщо вони спрямовані на розвиток колективної спроможності, а не лише індивідуальних якостей; якщо їх метою є не тільки зростання професійної компетентності окремих осіб, а й досягнення цілей організації; якщо програми інтегровані з додатковими заходами, які спрямовані на покращення системних змінних; якщо навчальні

матеріали є максимально наближеними до реальних умов і завдань, а не абстрактними чи загальними кейсами. Таким чином, комплексний і системний підхід до розвитку лідерства стає необхідною умовою для ефективного функціонування та реформування системи публічного управління [29, с.178].

Проведений аналіз свідчить, що основою для формування ефективних лідерів у сфері публічного управління є сучасна концепція системного лідерства. Для її впровадження необхідно поєднувати два підходи: індивідуально-центричний і системно-орієнтований. Перший акцентує увагу на зміцненні людського капіталу на рівні кожної особистості, а другий спрямований на розвиток колективних лідерських процесів і людського капіталу на рівні органу влади. Таке поєднання дозволяє вирішити низку важливих завдань. Зокрема, воно допомагає задовольнити як індивідуальні, так і організаційні потреби у навчанні, враховуючи поточні й стратегічні виклики. Крім того, воно сприяє підвищенню мотивації керівних кадрів, зміцнюючи їхню «відданість» органу публічної влади через усвідомлення важливості ефективного функціонування цих структур. Водночас реалізація системного лідерства забезпечує налагодження взаємодії та обміну досвідом за межами організації шляхом участі у тренінгах і програмах підвищення кваліфікації. Нарешті, цей підхід сприяє формуванню міцної корпоративної культури та соціального капіталу всередині організації, створюючи сприятливі умови для її сталого розвитку [87].

Розвиток системних лідерів має враховувати трирівневу структуру управління органом публічної влади – вищий, середній і нижчий рівні. На першому рівні, керівники нижчого рівня мають усвідомити структуру і характеристики системи, її взаємозв'язки, емерджентні властивості, фактори, які знижують ефективність функціонування системи, а також зрозуміти умови розвитку організації як системи через запровадження необхідних змін. Вони повинні розуміти роль лідера у досягненні цілей організації. На другому рівні – керівники середнього рівня мають опанувати знання та вміння, необхідні для впровадження дистрибутивного лідерства, реалізації концепції залучення

персоналу, а також розвивати своє системне мислення. Цей рівень є критично важливим для створення умов, за яких ініціативи можуть ефективно поширюватись як по вертикалі, так і по горизонталі всередині організації. Третій рівень, що стосується керівників вищого рівня, зосереджується на їхній здатності визначати виклики, які постають перед органом публічної влади, формувати бачення і стратегію змін, інтегрувати системні підходи в управлінську діяльність. Вони повинні забезпечувати якісну трансформацію організаційної системи і впливати на її середовище. Ці керівники відповідають за створення умов, які дозволяють організації адаптуватися до змін і проактивно формувати майбутнє [94, с.83].

Розвиток системного лідерства у сфері публічного управління потребує розробки та впровадження навчальних програм, що враховують як індивідуальні, так і організаційні потреби. Для цього доцільно використовувати два види програм. Перший вид – це програми короткострокового спеціалізованого навчання, орієнтовані на розвиток лідерства в межах конкретної організаційної системи, які реалізуються безпосередньо в органах публічної влади. Другий вид – спеціалізовані програми професійного розвитку керівних кадрів, структуровані відповідно до ієрархічних рівнів управління та реалізовані у закладах підвищення кваліфікації.

Запровадження цих програм має здійснюватися поетапно. На першому етапі впроваджуються пілотні проєкти у декількох органах публічної влади для діагностики основних проблем системного лідерства. Другий етап передбачає розробку змісту навчальних програм і методів їх реалізації на основі отриманих даних. На третьому етапі здійснюється впровадження короткострокових спеціалізованих курсів, адаптованих до конкретних потреб органів влади. Далі проводиться розробка інструментів оцінювання ефективності навчання. Наступним кроком є створення комплексної професійної програми розвитку системного лідерства, структурованої за рівнями управління, з урахуванням досвіду попередніх етапів. Заключним

етапом є уніфікація підходів до розробки та реалізації програм розвитку лідерства через створення методичних рекомендацій, затверджених Національним агентством України з питань державної служби. Такий підхід забезпечить систематизацію процесу навчання, підвищення його ефективності та відповідність стратегічним цілям публічного управління [38, с.81]

На початкових етапах варто врахувати досвід Інституту системного лідерства Великобританії, зокрема інструмент «Пошук лідерства: організаційна перспектива» («The Search for Leadership: An Organizational Perspective»), який передбачає анкетування персоналу за дев'ятьма характеристиками, кожна з яких відповідає модулю навчальної програми. Ця методика забезпечує залучення не лише керівних кадрів, а й інших фахівців органу публічної влади до аналізу проблем функціонування та розвитку, дозволяє оцінити проблеми лідерства в органі публічної влади не лише з точки зору компетентності керівників, а й через аналіз структури, зв'язків організаційної системи, динаміки її розвитку та корпоративної культури. Водночас така методика допомагає формувати зміст і методику навчання з питань запровадження лідерства на основі результатів емпіричних досліджень [78]. З метою вдосконалення цієї методики в умовах України доцільно змінити шкалу оцінювання з трибальної на стобальну, що дозволить більш точно аналізувати варіації та узгодженість думок фахівців. Це також забезпечить можливість проведення проміжних опитувань для уточнення результатів.

Генеральні директори та модернізовані служби управління персоналом мають відігравати провідну роль у реалізації системно-орієнтованого підходу до розвитку лідерства в системі публічного управління. Їхні функції включають діагностику проблем функціонування організаційної системи, розроблення пропозицій щодо змісту програм навчання, організацію навчальних заходів, впровадження результатів навчання у практику, вдосконалення організаційного середовища, розвиток корпоративної культури, оновлення регламентів кадрового менеджменту та програм наставництва.

4.3. Розробка системи організації навчання в органах публічної влади як ефективний інструмент підвищення рівня компетентності керівних кадрів.

Сучасне трактування системного навчання керівних кадрів органів публічної влади ґрунтується на необхідності постійного підвищення їх професійної компетентності, ефективності адміністративних послуг, здатності до інноваційного мислення та оволодіння сучасними методами управління. Однак, попри нагальні потреби, відсутність науково обґрунтованих рекомендацій щодо механізмів забезпечення безперервної освіти та впровадження новітніх підходів до самоосвіти кадрів створює суттєві перешкоди. Особливо це актуально в умовах глобалізації та стрімкого розвитку інформаційного суспільства, де відкриті системи навчання стають ключовим засобом здобуття нових знань і вдосконалення навичок.

За роки проведення реформ в Україні стало зрозумілим, що без конструктивних та інноваційних підходів до організації навчання керівників органів публічної влади вирішити ці проблеми неможливо. Діючі програми підвищення кваліфікації, навіть за умови їх високої якості, не врахувати індивідуальні потреби слухача чи забезпечити інтеграцію результатів навчання у професійну діяльність. Крім того, відсутність наступності та зв'язку між навчанням і стратегічними завданнями органів публічної влади, в яких працюють ці фахівці, знижує ефективність освітніх ініціатив.

Особливого значення набуває організаційне навчання, яке базується на принципах взаємодії та обміну знаннями між учасниками. За моделлю «піраміди навчання», найвищий результат (90%) досягається через навчання інших. Таким чином, навчання не лише сприяє індивідуальному зростанню, але й перетворюється на інструмент створення, накопичення та передачі знань усередині органу публічної влади. Це також стає засобом управління людським капіталом, що охоплює його ключові компоненти: інтелектуальний, соціальний і організаційний капітали [11, с.150].

Організаційне навчання слід розглядати не лише як адміністративну

функцію, а як стратегічний інструмент досягнення довгострокових цілей органу публічної влади. Воно дозволяє забезпечити гармонійний розвиток кадрів, підвищити їх залученість і сприяти формуванню інноваційного та ефективного управління. Для цього необхідно впроваджувати нові підходи до навчання, що поєднують індивідуальні освітні траєкторії, міжособистісну взаємодію та інтеграцію результатів навчання у стратегічну діяльність органів публічної влади.

Аналіз українського та зарубіжного досвіду підвищення кваліфікації публічних службовців свідчить про необхідність впровадження низки пріоритетних заходів, спрямованих на вирішення проблем професіоналізації публічного управління. Зокрема, процес підвищення рівня професійної компетентності персоналу органів публічної влади має здійснюватися у чотири послідовні етапи. Перший етап включає планування розвитку професійної компетентності працівників та організацію заходів для навчання. Цей етап передбачає визначення ключових завдань організації, вивчення її потреб та аналіз необхідних компетентностей, а також складання планів професійного розвитку персоналу. Проактивний підхід передбачає відповіді на основні питання: які конкретні результати діяльності органу публічної влади та його підрозділів необхідно досягти у короткостроковій та довгостроковій перспективах; які компетентності є ключовими для досягнення цих результатів, які вже наявні, а яких бракує; які методи розвитку компетентностей є найбільш ефективними у конкретному контексті. Відповідь на перше з цих питань має знайти відображення у стратегії розвитку органу публічної влади, яка визначає не лише основні цілі, а й структурні та поведінкові взаємозв'язки між його підрозділами. Таким чином, чітке планування професійного розвитку стане важливим кроком для побудови ефективної системи навчання, яка забезпечить досягнення як індивідуальних, так і організаційних цілей [29, с. 169].

Другий етап передбачає організацію навчання, яка включає розроблення і впровадження організаційних заходів з навчання, співпрацю з іншими

установами та організаціями, а також формування конкретних навчальних програм. На цьому етапі важливо інтегрувати навчання в поточну діяльність органу публічної влади, створювати умови для обміну досвідом та знаннями між працівниками і впроваджувати інноваційні підходи до освітніх процесів [69]. Тоді як, третій етап – реалізація програм підвищення кваліфікації та інших навчальних заходів. Програми повинні бути адаптовані до реальних потреб органу публічної влади і мати практичну орієнтацію, з акцентом на розвиток компетентностей, які безпосередньо впливають на виконання стратегічних завдань організації [29, с. 170].

І, на сам кінець, четвертий етап – контроль і оцінювання процесів навчання та його результатів. Цей етап передбачає моніторинг якості навчальних програм, аналіз їх ефективності, оцінювання впливу навчання на професійну діяльність працівників і досягнення цілей організації [65].

Стратегічний підхід до розвитку професійної компетентності керівних кадрів органів публічної влади передбачає створення стратегії професійного розвитку персоналу, яка деталізується через організаційні й індивідуальні програми підвищення рівня компетентності. Ці програми мають базуватись на системному аналізі потреб організації, з врахуванням як її поточних завдань, так і довгострокових стратегічних цілей. Стратегія професійного розвитку персоналу орієнтована на підвищення спроможності органу публічної влади забезпечувати високий рівень компетентності працівників відповідно до його цілей і завдань, а також до пріоритетів, визначених Стратегією державної кадрової політики на 2022–2025 рр. [49] Ця стратегія деталізується у щорічних організаційних програмах підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців. Вони структуровані за категоріями посад, видами навчання, місцем його проведення, залученими суб'єктами, формами здійснення та визначеними періодами.

Хоча чинне законодавство України не вимагає обов'язкового формування організаційних і персональних стратегій професійного розвитку, їх впровадження є надзвичайно важливим для забезпечення ефективного

розвитку талантів та підготовки кадрів для вищого корпусу публічних службовців. Аналіз практик провідних європейських країн свідчить, що такі стратегії дозволяють систематично планувати та організовувати процес навчання, орієнтований на досягнення стратегічних цілей органів публічної влади. Ефективність стратегічного планування індивідуального розвитку, а також розроблення щорічних індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності залежить від декількох ключових чинників. По-перше, необхідно мати чітке розуміння потреб і цілей розвитку, що включає визначення конкретних компетенцій, які потребують вдосконалення для виконання завдань органу влади. По-друге, важливо забезпечити мотивацію працівників до змін та інвестування часу і зусиль у свій розвиток. По-третє, потрібно створити відповідні ресурси, включаючи освітні матеріали, доступ до сучасних інструментів навчання та підтримку. І нарешті, процес розвитку має бути спрямованим на підвищення ефективності професійної діяльності працівника та досягнення організаційних цілей. Таким чином, впровадження таких стратегій є інструментом для досягнення гармонійного балансу між індивідуальними потребами працівників і стратегічними завданнями органів публічного управління [73, с. 146]. Фактично індивідуальні та організаційні стратегії професійного розвитку є важливими інструментами для досягнення балансу між потребами органів публічної влади та особистими цілями працівників, що сприяє підвищенню ефективності системи публічного управління.

У формулюванні цілей індивідуального розвитку керівників органів публічного управління надзвичайно важливим є дотримання критеріїв SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-framed). Конкретність і чіткість цілі роблять її більш досяжною, адже вони дозволяють фокусуватись на результаті, оцінювати прогрес та коригувати дії. Окрім цього, використання «методу якісних стрибків» може сприяти формулюванню амбітних, але досяжних цілей, що мотивують до активної діяльності та подолання бар'єрів. Усвідомлення мотивів реалізації цілі забезпечує її

узгодженість з особистими та професійними цінностями керівника [70, с.59].

Визначенню індивідуальної стратегії професійного розвитку передують діагностика особистості керівника, яка базується на оцінці його сильних і слабких сторін, а також аналізі можливостей і загроз. Для цього доцільно застосовувати особистісний SWOT-аналіз, який охоплює чотири напрями:

1) Strengths (сильні сторони) – визначення особистісних якостей, знань, умінь і навичок, які сприяють успіху в кар'єрі та ефективному виконанню управлінських функцій, що включає лідерські здібності, навички стратегічного мислення, комунікативність та інші характеристики;

2) Weaknesses (слабкі сторони) – виявлення аспектів, які заважають професійному розвитку та створюють ризики для досягнення цілей, це може бути недостатня стресостійкість, не вміння делегувати повноваження чи обмежені знання у специфічній галузі;

3) Opportunities (можливості) – аналіз сприятливих обставин, які можуть бути використані для розвитку компетентності й досягнення цілей, наприклад, участь у міжнародних проектах, доступ до програм підвищення кваліфікації чи зміна середовища, яке стимулює зростання;

4) Threats (загрози) – значення зовнішніх факторів, які можуть негативно вплинути на кар'єрний розвиток чи стабільність, таких як організаційні зміни, економічна нестабільність або конкурентний тиск [60, с. 242].

Згідно нормативно-правових актів України, індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності публічного службовця розробляється за результатами оцінювання його службової діяльності у співпраці зі службою управління персоналу [49]. Проте ефективна реалізація цього процесу вимагає, щоб фахівці з розвитку персоналу виконували роль методичних консультантів і координаторів, забезпечуючи розроблення інструментів, рекомендацій і підходів для створення індивідуальних програм, а не займалися їх складанням безпосередньо. Для цього необхідно розробити та впровадити методичні рекомендації, які міститимуть: порядок визначення індивідуальних і організаційних навчальних потреб; процедури розроблення

індивідуальних стратегій і програм підвищення кваліфікації; моделі навчання, що враховують специфіку органу публічної влади; підходи до оцінювання ефективності навчання та використання його результатів у професійній діяльності [52, с.32]. Такий комплексний підхід дозволить створити ефективну систему професійного розвитку, орієнтовану на досягнення індивідуальних і організаційних цілей.

Одним із ключових аспектів планування професійного розвитку керівників органів публічної влади є оцінювання персоналу. Цей процес доцільно здійснювати із застосуванням компетентнісних моделей, адаптованих до рівня посад. Для вищого корпусу державної служби доречно використовувати централізовану модель, а для інших категорій посад – децентралізовану, яка враховує стратегічні цілі органу публічної влади та технічні компетентності. Комплексне оцінювання компетентностей слід проводити на трьох рівнях: індивідуальному, колективному (рівень структурних підрозділів, проєктних або робочих груп) та організаційному [70, с. 161].

В умовах відсутності спеціалізованих центрів оцінювання професійної компетентності публічних службовців індивідуальні навчальні потреби зазвичай визначаються на основі щорічного оцінювання службової діяльності, з урахуванням можливостей розширення повноважень, кар'єрного розвитку та інших факторів. Однак, необхідність розвитку окремих складових професійної компетентності часто стає очевидною у процесі виконання повсякденних завдань. У таких випадках застосовується адаптована модель розвитку, яка враховує як індивідуальні, так і організаційні потреби. При визначенні пріоритетів індивідуального розвитку керівників органів публічної влади доцільно використовувати одну з трьох стратегій: 1) розвиток слабких сторін – спрямований на усунення прогалин у вміннях і навичках, які є критично важливими для виконання функціональних обов'язків; 2) компенсація слабких сторін через посилення сильних – акцент на розвитку наявних сильних сторін, що дозволяє знизити вплив слабких сторін на загальну ефективність; 3)

комплексний підхід – поєднує елементи перших двох стратегій, забезпечуючи найкращі результати, хоча й потребує більше часу та ресурсів. Вибір відповідної стратегії залежить від кількох факторів, зокрема від можливостей розвитку конкретних компетентностей, ефективності різних методів навчання (тренінгів, менторства, самоосвіти), а також наявності фінансових, часових і людських ресурсів. Комплексний підхід дозволяє створити основу для збалансованого професійного зростання керівників, що сприяє підвищенню ефективності всієї системи публічного управління [11, с.152].

Вибираючи стратегію розвитку необхідних компетентностей, необхідно враховувати низку факторів: можливість розвитку певних компетентностей; ефективність різних форм і методів навчання (наприклад, тренінги, самоосвіта, менторство); ресурсне забезпечення навчання, включаючи фінансові, часові та людські ресурси. За результатами опитування керівників органів публічної влади, проведеного у першому кварталі 2017 р., з'ясувалося, що вони найчастіше підвищують професійну компетентність через участь у семінарах та навчальних курсах (72,6%), самоосвіту (65,1%), професійні програми підвищення кваліфікації (40,6%) та участь у розробці нормативно-правових актів (36,8%). Для порівняння: у США, згідно з дослідженням 2015 року Ради з захисту систем заслуг, вищі керівні кадри активно використовують дистанційне навчання (71%), виконують функції ментора (68%) та беруть участь у короткотермінових тренінгах для керівників (65%) [83]. При цьому найбільш ефективними формами навчання вони вважають розвивальні завдання, програми лідерства та менторство. Ці дані свідчать про необхідність активізації використання сучасних підходів до навчання, зокрема менторства, розвивальних завдань і програм лідерства, у вітчизняній практиці, що сприятиме розвитку компетентностей та підвищенню ефективності всієї системи публічного управління.

Результати схожого дослідження, проведеного у Великобританії Чартерним інститутом персоналу і розвитку, демонструють, що керівні кадри та фахівці з розвитку людських ресурсів у публічному і приватному секторах,

а також у неприбуткових організаціях найчастіше здійснюють навчання та розвиток персоналу безпосередньо на робочому місці (48%), за внутрішніми програмами розвитку (46%) і з використанням коучингу, який проводять внутрішні експерти (32%). Ці форми також вважаються найбільш ефективними [86]. Хоча інструменти опитувань та фокус-груп у дослідженнях різних країн відрізняються, важливим є те, що у країнах із розвиненими інститутами публічної служби активно використовуються форми і методи організаційного навчання, які визнані високоефективними.

У Великобританії до формального навчання відносять участь у будь-яких навчальних програмах, включно з внутрішніми, що відрізняється від вітчизняної практики, де воно повинно підтверджуватись документом державного зразка. Застосування формального навчання є необхідним у таких випадках: - коли навчальну потребу не можна задовольнити через навчання на робочому місці або шляхом самоосвіти у прийнятні терміни; - коли знання і вміння треба розвивати швидко відповідно до нових вимог, наприклад, законодавства, стандартів, положень, організаційних регламентів тощо; - коли навчальна потреба є спільною для багатьох фахівців, і її доцільно задовольнити через навчальну програму. Такий підхід підкреслює необхідність ширшого застосування організаційного навчання, яке забезпечує як розвиток індивідуальних компетентностей, так і системне підвищення ефективності діяльності органів публічної влади.

Формальний підхід до навчання має зосереджуватись на компетентностях, які можуть бути швидко та істотно розвинуті за допомогою семінарів, тренінгів, ділових ігор та інших активних методів. Це, зокрема, ефективні комунікації, організація командної роботи, управління конфліктами, прийняття управлінських рішень. Водночас такі компетентності, як емоційний інтелект, вимагають від дорослих значно більше зусиль та енергії, оскільки пов'язані зі зміною усталеної моделі поведінки на нову. Тому важливі, але складні у розвитку компетентності слід оцінювати ще на етапі конкурсного відбору фахівців, щоб гарантувати, що орган публічної влади

отримає працівників із необхідними базовими характеристиками [52, с.23].

Плануючи розвиток професійної компетентності персоналу органу публічної влади та організаційне навчання, необхідно забезпечити, щоб індивідуальні та організаційні програми стали структурованими моделями, які поєднуюватимуть різні форми і методи навчання, слугуватимуть каталізаторами змін в органах публічної влади і водночас будуть інструментами оцінювання результативності навчання. Для цього доцільно використовувати модель 70:20:10, розроблену експертами Центру креативного лідерства Великобританії. Ця модель розподіляє час навчання таким чином: 70% – професійний досвід через виконання нових завдань і вирішення проблем, 20% – навчання через взаємодію (наставництво, коучинг, командну роботу), 10% – формальне навчання через семінари, тренінги, електронні курси тощо [88, с.17].

Модифікація цієї моделі, запропонована Ч. Дженнінгсом у 2014 році, орієнтована на максимальне збільшення доданої вартості людського капіталу. На її основі формулюється структурна модель змішаного навчання, яка передбачає, що найбільша додана вартість досягається завдяки практичному застосуванню знань і вмінь, здобутих через змішане навчання. Якщо зосередитись лише на практичній діяльності, старіння знань поступово знижуватиме темпи зростання доданої вартості. Щоб уникнути цього, Концепція реформування системи професійного навчання пропонує періодичність підвищення кваліфікації за формальними програмами [11, с.150].

Не зважаючи на критику моделі 70:20:10 та її альтернативи, вона залишається корисним інструментом запровадження організаційного навчання за наступних умов: 1) модель слід розглядати як концепцію з гнучкою структурою, а не як жорстке співвідношення форм навчання; 2) важливо створити відповідну корпоративну культуру, яка підтримує безперервне навчання, особливо його неформальну частину; 3) формальне та неформальне навчання мають поєднуватись логічно відповідно до

поставлених завдань; 4) фахівці з управління персоналом повинні володіти знаннями і вміннями для впровадження цієї моделі та забезпечення її ефективного функціонування [29, с.196]. Ми вважаємо, що модель 70:20:10 може стати базовою концепцією для побудови системи організаційного навчання в органах публічної влади, орієнтованої на розвиток людського капіталу та досягнення стратегічних цілей.

Професійної компетентності забезпечить цілісність та узгодженість процесу, документування не лише формального, а й неформального та інформального навчання дозволить фіксувати інформацію, необхідну для оцінювання результатів навчання. Це також стимулюватиме керівників до активнішого наставництва та коучингу, що своєю чергою сприятиме розвитку культури навчання в органах влади. Соціальні й інституційні фактори значно впливають на успіх професійного розвитку керівних кадрів органів публічного управління. До соціальних факторів належать зміст професії, перспективи кар'єрного росту, комунікація, а також сприйняття керівника підлеглими [88, с.27].

Інституційні чинники охоплюють організаційні цінності, корпоративну культуру, модель управління, інноваційний розвиток тощо. Створення культури навчання, яка є важливим компонентом корпоративної культури органу публічної влади, потребує цілеспрямованих заходів, зокрема: - розвитку і поширення візії бажаного майбутнього серед персоналу, формування віри у можливість досягнення цих цілей; - забезпечення фахівцям «підтримуючої автономії» через наділення їх повноваженнями приймати рішення у межах визначених політик і регламентів; - створення сприятливого для навчання середовища шляхом формування підтримуючих політик і систем, а також виділення часу для навчання; - впровадження технологій коучингу, які спрямовані на розвиток талантів, заохочення до пошуку альтернативних шляхів вирішення проблем і самостійного прийняття рішень; - надання підтримки фахівцям у подоланні викликів через забезпечення ресурсами, часом і зворотним зв'язком; - визнання важливості демонстрації

керівниками рольових моделей, які впроваджують цінності корпоративної культури; - стимулювання створення мереж як спільнот практиків, які сприяють обміну досвідом і колективному навчанню; - усунення жорсткої бюрократичної системи, яка не сприяє ефективній роботі та створює перешкоди [65]. Вищезазначені заходи допоможуть не лише формувати культуру безперервного навчання, а й стимулювати інноваційні процеси в органах публічної влади. Культура навчання сприятиме розвитку талановитих керівних кадрів, які не лише опановуватимуть нові знання, а й братимуть активну участь у впровадженні змін.

Ефективне управління розвитком професійної компетентності персоналу в органах публічної влади неможливе без систематичного контролю та оцінювання процесів і результатів навчання. Це завдання передбачає встановлення рівня досягнення цілей навчання, оцінку ефективності використання ресурсів, обґрунтування доцільності подальшого використання існуючих форм і моделей навчання, а також інформаційне забезпечення для удосконалення системи організаційного навчання. Тоді як, в Україні відсутній системний підхід до управління розвитком людського капіталу в органах публічної влади, через що оцінювання результатів навчання здебільшого обмежується вимірюванням когнітивної компетентності учасників одразу після завершення програм підвищення кваліфікації. Такий підхід не дозволяє визначити результативність навчання в контексті впливу на професійну діяльність фахівців і ефективність витрат на його організацію [29, с.198].

Провівши аналіз існуючих моделей оцінювання результатів навчання, таких як модель Кіркпатріка, ROI-модель Філіпса, CIRO-модель Берда та інші, можна запропонувати комплексний підхід, який передбачає оцінювання в такій послідовності: 1) планування розвитку професійної компетентності та навчальних заходів (передбачає аналіз правильності визначення потреб і цілей навчання, вибору раціональних заходів і термінів їх реалізації); 2) організація та реалізація навчальних заходів (передбачає оцінку якості організації та проведення заходів, ефективності використання ресурсів органу публічної

влади); 3) реакція слухачів (передбачає оцінку вражень учасників від навчальних заходів, їхньої зацікавленості та задоволення); 4) засвоєння матеріалу (передбачає визначення рівня набуття нових знань, вмінь, навичок або зміни ставлень); 5) зміна поведінки (передбачає аналіз впливу навчання на професійну поведінку учасників у робочому середовищі); 6) результати навчання (передбачає оцінку впливу навчальних заходів на індивідуальні, колективні та організаційні результати діяльності) [70, с. 68].

На кожному наступному рівні оцінювання підвищується релевантність інформації для прийняття управлінських рішень, але водночас ускладнюється процес збору доказів. Як зазначав Дж. Кіркпатрік, під час оцінювання змін у поведінці та результатах навчання слід задовольнятися свідченнями, оскільки здобути повні докази часто неможливо [70, с.70]. Особливо складним є оцінювання програм, які базуються на моделях змішаного навчання (наприклад, 70:20:10). У таких випадках важко розмежувати вплив різних форм і методів навчання на поведінкові зміни. Тому оцінка формальних програм може завершуватись на рівні аналізу засвоєння матеріалу, а розвиток компетентностей та їх вплив на професійну діяльність оцінюється під час щорічного оцінювання службової діяльності, як це передбачено нормативно-правовими актами, які регулюють сферу публічного управління України. Відповідно, комплексне оцінювання навчання має стати інструментом не лише аналізу результативності, а й удосконалення системи професійного розвитку керівних кадрів, що сприятиме підвищенню ефективності системи публічного управління.

ВИСНОВКИ

1. Досліджено теоретичні засади та сутність кадрової політики в системі публічного управління. З'ясовано, що кадрова політика в органах публічної влади є стратегічно важливим інструментом забезпечення ефективності державного управління та сталого розвитку суспільства. Вона спрямована на формування, розвиток і раціональне використання кадрового потенціалу, необхідного для виконання стратегічних цілей держави та задоволення потреб громадян. Особливістю сучасної кадрової політики є необхідність орієнтації на стратегічний розвиток людського капіталу. Важливим елементом є забезпечення балансу між інноваційними підходами до управління персоналом та збереженням стабільності організаційних процесів. Значна увага приділяється використанню компетентнісних моделей для відбору та розвитку фахівців, що дозволяє ефективніше адаптувати кадри до сучасних викликів.

Реалізація кадрової політики вимагає комплексного підходу, що охоплює планування, підбір, розвиток і оцінювання персоналу. Важливими складовими є розвиток самоосвіти серед службовців, залучення молоді до публічної служби, підвищення професійної компетентності працівників та створення умов для їх кар'єрного зростання. Ефективність кадрової політики визначається її здатністю формувати кадровий склад, що відповідає сучасним потребам суспільства та викликам.

Концептуальні підходи до формування кадрового потенціалу системи публічного управління пройшли значну еволюцію, починаючи з патерналістських моделей управління і завершуючи сучасними підходами, орієнтованими на розвиток людського капіталу. Аналіз основних концепцій управління людськими ресурсами демонструє перехід від жорстко регламентованих бюрократичних моделей до інтегрованих систем HR-менеджменту. Сучасні теорії, зокрема теорія людського капіталу, акцентують увагу на інвестиціях у розвиток персоналу, персоналізації підходів до

управління, формуванні сильної корпоративної культури, а також використанні гнучких систем оплати праці та ротації кадрів.

Формування ефективної системи керівних кадрів органів публічного управління вимагає розроблення чіткої ієрархії управлінських рівнів, вдосконалення нормативно-правової бази, забезпечення професійного розвитку та стимулювання керівників до досягнення високих результатів. Це передбачає розподіл функцій між стратегічним, тактичним і операційним рівнями управління, розвиток компетенцій керівників на основі інтеграції адміністративно-управлінських та лідерських функцій.

Таким чином, ефективна кадрова політика в органах публічного управління має базуватися на комплексному підході, що враховує як традиційні, так і інноваційні принципи управління людськими ресурсами. Це сприятиме формуванню професійного управлінського корпусу, здатного забезпечити високу якість функціонування публічної служби та відповідати сучасним викликам суспільства.

2. На основі здійсненого аналізу зарубіжного досвід підготовки та розвитку керівних кадрів в органах публічної влади у Великобританії та Франції.

Організаційні аспекти розвитку керівних кадрів у сфері публічного управління у Великобританії демонструють цілісний і стратегічно спрямований підхід, який базується на принципах ефективності, етичності, економічності та дієвості. Вища публічна служба Великобританії забезпечує професіоналізацію кадрів через систематичне вдосконалення компетентнісної рамки, модернізацію навчальних програм, розвиток стажувань і менторства, а також впровадження електронного навчання. Особливістю британської моделі є орієнтація на залучення талантів як із внутрішніх резервів публічної служби, так і з приватного сектора. Запровадження компетентнісної рамки, яка акцентує увагу на залученні працівників, розвитку лідерських і комунікаційних навичок, забезпечує підготовку керівних кадрів до вирішення складних управлінських завдань. Зокрема, програма «Fast Stream» враховує

гендерні аспекти та питання рівності, що сприяє інклюзивності в системі публічної служби.

Робота освітніх інститутів у Великобританії, зосереджена на електронному навчанні та навчанні на робочому місці, що дозволяє суттєво скоротити витрати та підвищити доступність освітніх ресурсів, а створення єдиного навчального порталу забезпечує стандартизацію навчальних програм і зменшення бюрократичного навантаження. Ключовими факторами успіху британської моделі є системний підхід до професійного розвитку, впровадження новітніх методів оцінювання, таких як 360-градусне оцінювання, і регулярний моніторинг корпоративної культури через опитування працівників.

Аналіз професійної підготовки керівних кадрів органів публічної влади у Франції виявляє унікальність підходів, спрямованих на забезпечення їхньої ефективності та адаптивності в сучасних умовах. У країні створено інтегровану систему безперервного навчання, яка включає інформаційно-методичне забезпечення, навчальні програми, підтримку мобільності публічних службовців між адміністративними й політичними посадами. Впроваджено інноваційні навчальні програми, зокрема міжнародні магістерські курси, курси управління ризиками та спеціалізовані програми для лідерів, які сприяють підготовці ефективних керівників.

Важливою складовою є міжміністерські інструменти, такі як стратегії розвитку людських ресурсів, платформи підтримки управління персоналом та плани навчання впродовж життя, які забезпечують координацію кадрової політики на всіх рівнях й постійно оновлюються. Система персональних рахунків на навчання, запроваджена у 2017 році, дозволяє службовцям накопичувати ресурси для подальшого професійного розвитку, що забезпечує гнучкість і автономію в плануванні навчання. Французький досвід демонструє, як інтегрований підхід до навчання і розвитку керівних кадрів, зокрема, створення національного словника компетентностей, запровадження персональних рахунків на навчання, розробка планів навчання впродовж

життя, а також впровадження спеціалізованих програм для керівників і інструментів підтримки мобільності службовців сприяє розвитку ефективних керівних кадрів в системі публічного управління.

3. Дослідження правових та організаційних засад побудови системи підготовки та перепідготовки керівних кадрів органів публічної влади в Україні свідчить про необхідність докорінних змін для адаптації цієї системи до сучасних викликів. Існуюча модель професійного навчання публічних службовців не відповідає швидким темпам змін й сучасним кризовим умовам, якісним вимогам до рівня професіоналізму керівників, та не забезпечує ефективного впровадження інноваційних освітніх технологій. Управління підвищенням кваліфікації публічних службовців в Україні регламентується як законодавством про публічну службу, так і законами про освіту, зокрема Законом України «Про освіту», що визначає безперервність освіти на основі компетентнісного підходу.

Основні суб'єкти системи підготовки та підвищення кваліфікації включають Національну академію державного управління при Президентові України (НАДУ), регіональні інститути, галузеві заклади післядипломної освіти та Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації. Водночас функціонування цих інституцій стикається з низкою проблем, таких як не врегульованість статусу центрів підготовки, низький рівень взаємодії між суб'єктами системи, застаріла матеріально-технічна база та недостатнє фінансування. Окремим аспектом є необхідність підвищення ролі керівників вищого управлінського рівня у запровадженні освітніх інновацій. Емпіричні дослідження свідчать, що саме їх підтримка та участь у програмах професійного розвитку значною мірою визначають ефективність таких ініціатив. Без активного залучення лідерів змін зусилля з модернізації системи підвищення кваліфікації будуть обмеженими.

Отже, для реформування системи професійного навчання керівних кадрів органів публічної влади в Україні необхідно враховувати міжнародний досвід, впроваджувати компетентнісний підхід, розвивати професійні

стандарти та забезпечувати інтеграцію формальної, неформальної й інформальної освіти. Центральним завданням має стати модернізація існуючих інституцій, розвиток механізмів державного регулювання, підвищення фінансування та створення умов для конкурентного середовища у сфері освітніх послуг. Успіх цих реформ залежить від синхронізації зусиль усіх зацікавлених сторін, включаючи органи публічної влади, навчальні заклади, міжнародних партнерів та громадянське суспільство.

4. Оцінюючи перспективи використання компетентісної моделі розвитку людського потенціалу органів публічної влади в сучасній Україні, вважаємо що дана модель є ключовим інструментом стратегічного управління та дозволяє забезпечити адаптивність і ефективність органів публічної влади в умовах сучасних викликів. Результати досліджень свідчать про суттєвий дефіцит компетентностей публічних службовців в Україні, особливо в частині організаційної, координаційної та мотиваційної функцій. Це вказує на низький рівень готовності керівних кадрів органів публічної влади до виконання функцій, пов'язаних із реалізацією реформ та стратегій розвитку, особливо у критичних ситуаціях.

Компетентісна модель дозволяє вирішувати низку ключових завдань, таких як формування організаційних цінностей, стандартизація управління персоналом, планування навчальних потреб, підвищення результативності та впровадження адхократичних систем управління. Вона також сприяє створенню культури безперервного навчання, що є необхідною умовою для розвитку органів публічної влади.

Впровадження компетентісної моделі вимагає інтеграції як на вертикальному рівні (відповідність державним стратегіям), так і на горизонтальному рівні (включення у всі кадрові процеси, такі як добір, навчання, оцінювання та розвиток персоналу). Одним із важливих етапів є пілотування моделі в окремих органах влади для тестування її ефективності й внесення коригувань на основі реальних даних. Запровадження моделі має супроводжуватись розробкою методичних рекомендацій, проведенням

семінарів і тренінгів для публічних службовців, а також моніторингом її впровадження. Крім того, для підтримання актуальності моделі необхідно проводити її періодичний перегляд з урахуванням змін у вимогах до професійної компетентності та умов роботи. Досвід країн ОЕСД показує, що ключовими компетентностями для керівників є стратегічне мислення, адаптивність, комунікативність і управління змінами, які так необхідні керівним кадрам в системі публічного управління України.

5. Визначено, що особливості професійного розвитку лідерів-керівників у системі публічного управління базуються на комплексному підході до формування лідерських компетенцій, який враховує індивідуальні характеристики керівників, особливості корпоративної культури та стратегічні потреби органів публічної влади.

Керівні кадри займають особливе місце в системі публічного управління, вони поєднують стратегічні функції з управлінням ресурсами та операційною діяльністю, забезпечуючи виконання державної політики, тому потребують спеціалізованих програм навчання зорієнтованих на наставництво та створення середовища для професійного зростання. Професійний розвиток керівників-лідерів в Україні має базуватися на сучасних підходах, таких як контекстуальне лідерство, яке передбачає врахування впливу зовнішнього середовища і в період криз (таких як війна), ця модель лідерства допомагає формувати адаптивних керівників, здатних створювати нові системи управління та реалізовувати ефективні стратегії змін. Також варто розвивати дистрибутивне лідерство, яке передбачає розподіл лідерських функцій між різними рівнями організації, що сприятиме створенню умов для інновацій та залучення співробітників до прийняття рішень. У поєднанні з системно-орієнтованим варто використовувати індивідуально-центричний підхід до розвитку лідерства в системі публічного управління, який спрямований на розвиток таких компетенцій, як комунікація, стратегічне мислення, управління змінами та робота в команді. Ефективність програм підвищення кваліфікації залежить від їхньої здатності забезпечити розвиток не лише

окремих лідерів, але й корпоративної культури, яка сприяє реалізації стратегічних завдань органів публічної влади.

Розробка системи організації навчання в органах публічної влади є ключовим інструментом підвищення рівня компетентності керівних кадрів, забезпечуючи їхню готовність до виконання стратегічних завдань, реалізації реформ і реагування на сучасні виклики. Розвиток професійної компетентності керівників потребує впровадження чіткої системи, яка охоплює всі етапи навчального процесу – від планування й організації до контролю і оцінювання результатів. Важливим є використання сучасних підходів, таких як модель 70:20:10, яка дозволяє поєднувати професійний досвід, взаємодію з колегами та формальне навчання, забезпечуючи максимальну ефективність освітнього процесу. Індивідуальні стратегії професійного розвитку мають враховувати потреби органу публічної влади, особисті цілі працівників та відповідати критеріям SMART, що сприяє чіткому фокусуванню на результатах і підвищенню мотивації. Оцінювання ефективності навчання повинно бути комплексним і охоплювати всі аспекти – від реакції учасників і рівня засвоєння матеріалу до змін у поведінці та досягнення організаційних цілей. Водночас формування культури безперервного навчання є важливим завданням для органів публічної влади, оскільки воно стимулює інновації, зміцнює корпоративну культуру і створює сприятливі умови для розвитку талановитих керівників. Реалізація цих підходів сприятиме підвищенню професійного рівня керівників, ефективності діяльності органів влади та забезпеченню їх здатності реагувати на сучасні виклики, впроваджуючи ефективні та інноваційні рішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аксьонова О. В., Волківська А. М., Яценко О. М., Якобчук В. П., Завгородній А. А. Теоретичні та організаційні аспекти формування та реалізації кадрової політики в органах державної влади та місцевого самоврядування. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2602>
2. Афонін Е. А. Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії. *Український соціум*. 2015. № 1 (52). С. 7–22.
3. Балабанова Л. В. Управління персоналом: підручник. Київ: ЦУЛ, 2011. 468 с.
4. Бертуччі Г. Розкриття людського потенціалу для підвищення ефективності державного сектору: міркування щодо головних висновків Всесвітньої доповіді UNDESA'S 2005 про стан державного сектору. *Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки. Матеріали 18 Міжнар. конгресу з підготовки вищих держ. службовців України* (Київ, 15-17 черв. 2005 р.) 2005. С. 146.
5. Білинська М., Попченко Т. Розвиток інтелектуального та кадрового менеджменту в державному управлінні охороною здоров'я. *Головний лікар*. 2017. № 11 (79). С. 69-73.
6. Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практичний посібник. Київ: СПД Москаленко О.М., 2019. 432 с.
7. Бюджетний Кодекс України. Закон України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>
8. Виноградський М.Д., Шканова О.М. Управління персоналом: навч. посіб. 2-ге вид. Київ. ЦУЛ, 2019. 500 с.
9. Головач А. В. Керівник в органах Державної податкової служби: адміністративно-правовий статус. Монографія Х.:Золота миля. 2011. 584 с.
10. Грінівецька Н. М. Державна служба як соціальний інститут: проблеми концептуального аналізу. К.: 2019. 128 с.

- 11.Дробот І. Дистанційне навчання у формуванні моделі професійно-компетентного керівника органів державного управління. *Управління сучасним містом*. 2021. № 7–9. С. 145–153.
- 12.Дубенко С. Ефективна кадрова політика - ключове завдання посилення дієздатності держави. *Зб. наук. пр. УАДУ*. 2019. Вип. 2. Ч. 3. С. 50-57.
- 13.Збрицька Т. П. Управління розвитком персоналу: навч. посіб. Одеса: Атлант, 2013. 427 с.
- 14.Золотарьов В.Ф. Зарубіжна практика управління кадровими процесами в органах влади. *Державне будівництво*. № 1. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe
- 15.Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: моног. Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2020. 330 с.
- 16.Калашнікова С. Розвиток лідерського потенціалу сучасного університету: основи та інструменти: навч. посіб. К.: ДП «НВЦ «Пріоритети», 2016. 40 с.
- 17.Карпа М. Методи управління кадровими процесами у контексті становлення публічної служби в Україні. *Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛРІ НАДУ*. Вип. 37. Львів: ЛРІ НАДУ, 2013. 470 с.
- 18.Книш П. Сучасні концептуальні підходи до управління людськими ресурсами. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 3(22). С. 234-244.
- 19.Концепція реформування та стратегія розвитку Національної академії державного управління при Президентові України на 2017-2021 роки. URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=80>
- 20.Костенко О.О., Грущинська Н.М. Формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Економічний простір*. 2020. № 158. С. 77–82.
- 21.Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації. Монографія. Київ: НАДУ, 2016. 304 с.
- 22.Мельник В. Державно-управлінський аспект генези наукових теорій та концепцій у сфері кадрового забезпечення: від управління персоналом до

- управління людськими ресурсами. *Наукові перспективи*. №5(11) 2021. С.130-145.
23. Михалевська Л.Б. Сутність феномену «кадровий потенціал органів державної влади». *Менеджер*. 2015. № 1. С. 186–195.
24. Нижник Н. Р. Організаційно-правові засади модернізації публічної служби в Україні. *Теорія та практика державної служби: Матеріали наук. практ. конф.* (м. Дніпропетровськ, 8 листопада 2013 р.). Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2013. С.7-10.
25. Орлів М. Розвиток керівних кадрів федеральних агентств у США: досвід для України. *Вісник НАДУ*. 2017. № 2. С. 87–94.
26. Орлів М. С. Аудит підвищення професійної компетентності персоналу органів влади. *Nauka i Studia*. 2017. № 13 (174). С. 62–76.
27. Орлів М. С. Запровадження організаційного навчання в органах влади України. *Збірник наукових праць НАДУ*. 2017. № 2. С. 147–167.
28. Орлів М. С. Підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби: сутність, види та принципи. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 3 (71). С. 145–150.
29. Орлів М. С. Підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади: механізми формування сучасної моделі. Монографія. Київ–Івано-Франківськ: «Лілея-НВ», 2018. 300 с.
30. Орлів М. С. Підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади у контексті формування доданої вартості людського капіталу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>
31. Орлів М. С. Планування професійного та особистісного розвитку керівних кадрів сфери державного управління. *International Scientific Journal of Universities and Leadership*. 2016. № 2. С. 30–34.
32. Орлів М. С. Проблеми підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади і пріоритети його державного регулювання. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2018. Том 5, Вип. 2. URL: https://eppd13.cz/?page_id=18

33. Орлів М. С. Професійна підготовка і розвиток керівних кадрів вищих адміністративних корпусів у Франції. *Збірник наукових праць НАДУ*. 2017. № 1. С. 55–71.
34. Орлів М. С. Розвиток вищої державної служби у Великобританії. *Державне управління та місцеве самоврядування*: ДРІДУ. 2017. Вип. 33. С. 117–123.
35. Орлів М. С. Розвиток громадянських компетентностей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у рамках реалізації проекту DOCCU. *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. Білинської, В. М. Сороко, Л. А. Гаєвської*. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2016. С. 158–159.
36. Орлів М. С. Розвиток лідерського потенціалу керівника сфери державного управління: навчальний посібник. К.: ДП «НВЦ «Пріоритети», 2017. 40 с.
37. Орлів М. С. Розвиток системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби в Україні. *Держава та регіони. Серія: державне управління*. 2017. № 3 (59). С. 141–150.
38. Орлів М. С. Розвиток системних лідерів для державного управління за індивідуально-центричним і системно-орієнтованим підходами. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>
39. Петрова І. Л. Стратегічне управління людськими ресурсами: навч. посіб. К. : КНЕУ, 2013. 466 с.
40. Пирожков С., Павлюк А. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики. *Економіка України*. 2019. № 7. С. 123-129.
41. Про державну службу. Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
42. Про затвердження Вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого

- самоврядування та депутатів місцевих рад. Наказ Нацдержслужби від 30 березня 2015 року № 65. URL: [http:// zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0422-15](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0422-15)
43. Про освіту. Закон України від 05 вересня 2017 р. № 2145-19. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
44. Про перейменування закладу післядипломної освіти державної установи «Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів Міністерства доходів і зборів України. Наказ Нацдержслужби від 06 лютого 2017 р. № 26. URL: <http://nads.gov.ua/page/nakaz-nacderzhsluzhby-vid-06-lyutogo-2017-roku-no-26-pro-pereymenuvannya>
45. Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 1999 р. № 1262. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1262-99-%D0%BF>
46. Розвиток лідерства. За заг. ред. І. Ібрагімової. К.: Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», 2012. 400 с.
47. Серьогін С.М., Гончарук Н.Т. Кадрова політика і державна служба: навчальний посібник. Дніпропетровськ, 2011. 352 с.
48. Системи підготовки державних службовців у Франції, Польщі, Іспанії та Латвії. Програ. ЄС ЄІСП 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.
49. Стратегії реформування публічного управління України на 2022–2025 рр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
50. Сурмін Ю. Імідж Національної академії державного управління при Президентові України в професійному середовищі: експертні оцінки. *Вісник НАДУ*. 2009. Вип. 4. С. 299–311.
51. Таран В. Шляхи покращення кадрового забезпечення виконавчих органів місцевих рад. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik5/fail/+Taran.pdf

- 52.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. Київ, 2017. 57 с.
- 53.Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки» від 01.02.2012 р. № 45/2012. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>
- 54.Яцуба В.Г. Удосконалення адміністративно-територіального устрою - необдуманих кроків бути не може. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення. К., 2015. 332 с.
- 55.Armstrong M. Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice . UK : Ashford Colour press Ltd, 2014. 823 p.
- 56.Civil Service Competency Framework 2012-2017. *Civil Service Human Resources*. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework>
- 57.Civil Service People Survey 2015: Civil Service Benchmark Scores. *Cabinet Office*. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-people-survey-2015-results>
- 58.Civil Service Statistic: Statistical Bulletin 2016. URL: <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/civilservicestatistics/2016>
- 59.Civil Service Workforce Plan 2016-2020. *Civil Service*. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-workforce-plan-2016-to-2020>
- 60.Couston A. Training Senior Civil Servants in Latin European. *Countries Leadership and Culture: Comparative Models of Top Civil Servant Training*. London, UK: Palgrave Macmillan, 2015. P. 235–251.

61. 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. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr>
62. Decret relatif a la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat № 2007-1470 du 15 octobre 2007. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr>
63. Dictionnaire interministeriel des competences des metiers de l'Etat. DGAFP. 2011. URL: <https://www.acteurspublics.com/files/DictionnaireCompetences.pdf>
64. Formation continue: Catalogue. *Ecole nationale d'administration*. 2016. URL: <http://www.ena.fr/fre/Formation-continue>.
65. Forward to Basics: A New Primer Bringing a Fresh Look to the Building Blocks. *UK All-Party Parliamentary Group on Management*. March, 2014. URL: <http://www.systemicleadershipinstitute.org/wp-content/uploads/2014/04/APPG-revised-27.03.14.pdf>
66. Guide de l'accompagnement a la fonction manageriale dans la fonction publique de l'Etat. *DGAFP*. URL: <http://www.fonction-publique.gouv.fr>.
67. Horton S. Competency Management in the British Central Government. *Public Management Institute*. University of Leuven, 2010. URL: <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-uk.pdf>
68. Human Resources Management: Country Profiles. *OECD*. 2012. URL: <http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm>
69. Information about Civil Service Learning : The Services it Offers Civil Servants and How to Contact the Team. *GOV.UK*. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/civil-service-learning>
70. Kirkpatrick D. Evaluating Training Programs. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers Inc. 2006. 380 p.
71. Kuperus H. Top Public Managers in Europe. Luxembourg: European Institute of Public Administration. 2008. 72 p.
72. Leadership in Organizations: Current Issues and Key Trends. London & New York: Taylor & Francis Group. 2011. 278 p.

73. Learning and Development 2015. *Annual Survey Report. Chartered Institute of Personnel and Development.* London. 2015. URL: https://www.cipd.co.uk/Images/learning-development_2015_tcm18-11298.pdf
74. Lodge G. Whatehall's Black Box: Accountability and Performance in the Senior Civil Service. London, UK: Institute for Public Policy Research. 2006. 98 p.
75. Loi № 2007-148 du 2 fevrier 2007 de modernisation de la fonction publique. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr>
76. 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.
77. OECD (2011), Government at a Glance 2011, OECD Publishing.
78. OECD (2023), Government at a Glance 2023, OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>.
79. Orliv M. S. Development of an In-Servise Training System for Civil Servants and Local Self-Government Officials in Ukraine Using the Incrementalist Model. *Вісник НАДУ*. 2016. № 2. P.139–145.
80. Osborne, D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector. Mass., Adison Wesley. 1992. 427 p.
81. Perspectives on Leadership in 2012. CIPD Research report. *Chartered Institute of Personnel Development.* URL: <https://www.cipd.co.uk/knowledge/strategy/leadership/perspectives-report>
82. Pontefract D. Flat Army: Creating a Connected and Engaged Organization.
83. Public Sector Internal Audit Standards. *Institute of Internal Auditors.* URL: <http://www.cipfa.org/policy-and-guidance/standards/public-sector-internal-audit-standards>
84. Rapport annuel sur l'état de la fonction publique: Politiques et pratiques de ressources humaines. DGAFP, 2016. URL: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-1088>.
85. Refreshed Talent Action Plan: Removing the Barriers to Success. Civil Service, 2015. URL: <https://www.gov.uk/>

search?q=Refreshed+Talent+Action+Plan%3A+Removing+the+Barriers+to+Success&show_organisations_filter=true

86. *Rewriting the Rules for the Digital Age: 2017 Deloitte Global Human Capital Trends*. Deloitte. New York : Deloitte University Press, 2017. 137 p.
87. Rouban L. The Senior Civil Service in. *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*. New York: Oxford University Press, 2000. P. 65–89.
88. Scott S, Ferguson O. *New Perspectives on 70:20:10: A GoodPractice Research Paper*. Edinburgh: [s. n.], 2016. 35 p.
89. *Senior Civil Service Workforce and Reward Strategy: Report of the Steering Group to the Cabinet Secretary of the United Kingdom*. Cabinet Office, 2008. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/senior-civil-service-workforce-and-reward-strategy>
90. Tate W. *Managing Leadership from a Systemic Perspective: Centre for Progressive Leadership White Paper*. London: London Metropolitan University, 2013. 40 p.
91. *The Civil Service Apprenticeship Strategy: Ensuring the Civil Service Delivers 30,000+ High Quality Apprenticeship by 2020*. Cabinet Office URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-civil-service-apprenticeship-strategy>
92. *The Civil Service Reform Plan 2012*. HM Government. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-reform-plan>
93. *Training and development for the Senior Executive Service: A Necessary Investment*. U.S. Merit Systems Protection Board. Washington: [s. n.], 2015. 74 p.
94. Van Wart M. *Leadership and Culture: Comparative Models of Top Civil Servant Training*. London, UK: Palgrave Macmillan, 2015. 357 p.
95. Vernardakis G. National School of Administration in France and Its Impact on Public Policy Making. *Croatian and Comparative Public Administration*. 2013. № 13(1). P. 41–70.

ДОДАТКИ

Додаток А



Рис.1. Основні принципи підвищення кваліфікації публічних управлінців.

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

Таблиця 1. Результати множинного регресійного аналізу впливу аспектів лідерства на ставлення персоналу до роботи та «клімат» на робочому місці.
Джерело: [29, с. 228]

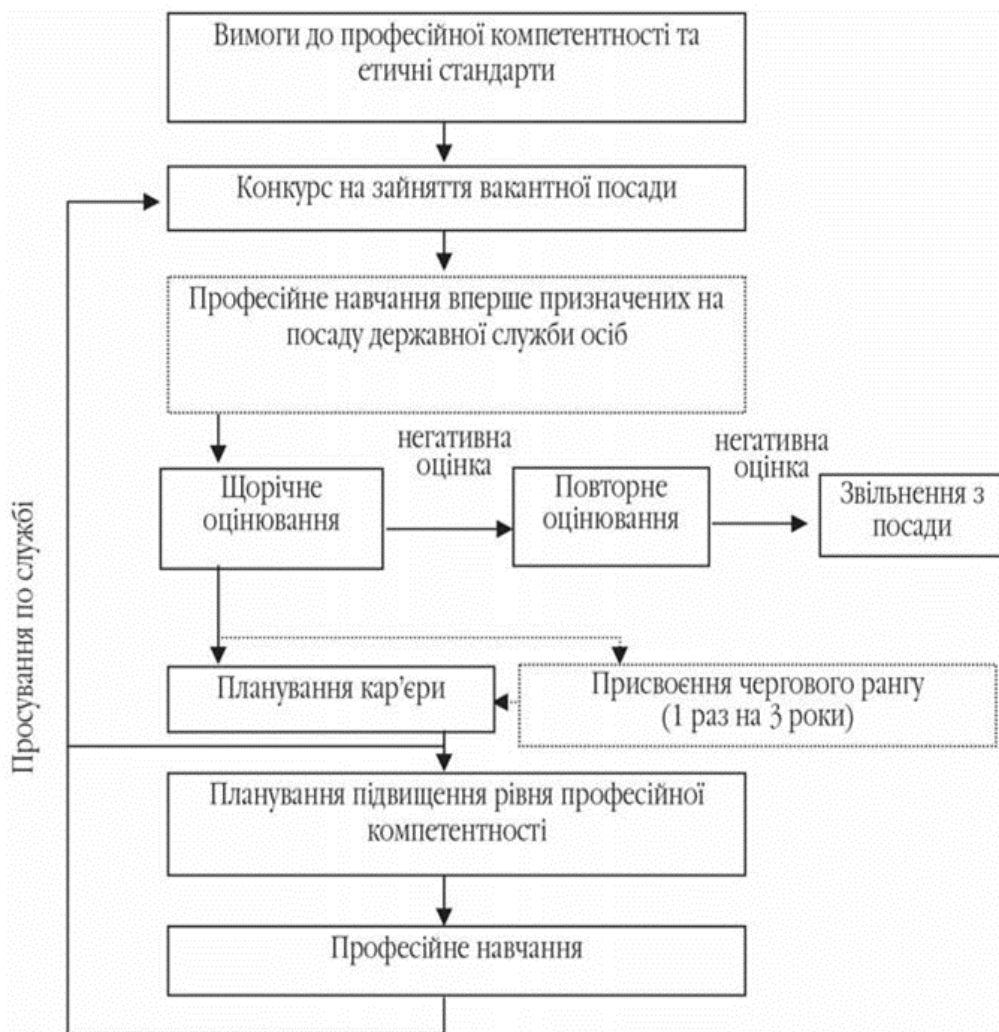


Схема 1. Кар'єрні особливості просування по службі.

Зацікавлені сторони	Переваги
Держава	Сприяє розвитку людського капіталу у контексті забезпечення сталого розвитку; забезпечує транспарентність 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 транспарентну 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.

Таблиця 2. Переваги компетентнісної моделі розвитку людського капіталу органів публічної влади.

Додаток Е

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

Таблиця 3. Порівняльна характеристика індивідуально-центричного та системно-орієнтованого підходів до розвитку лідерства.

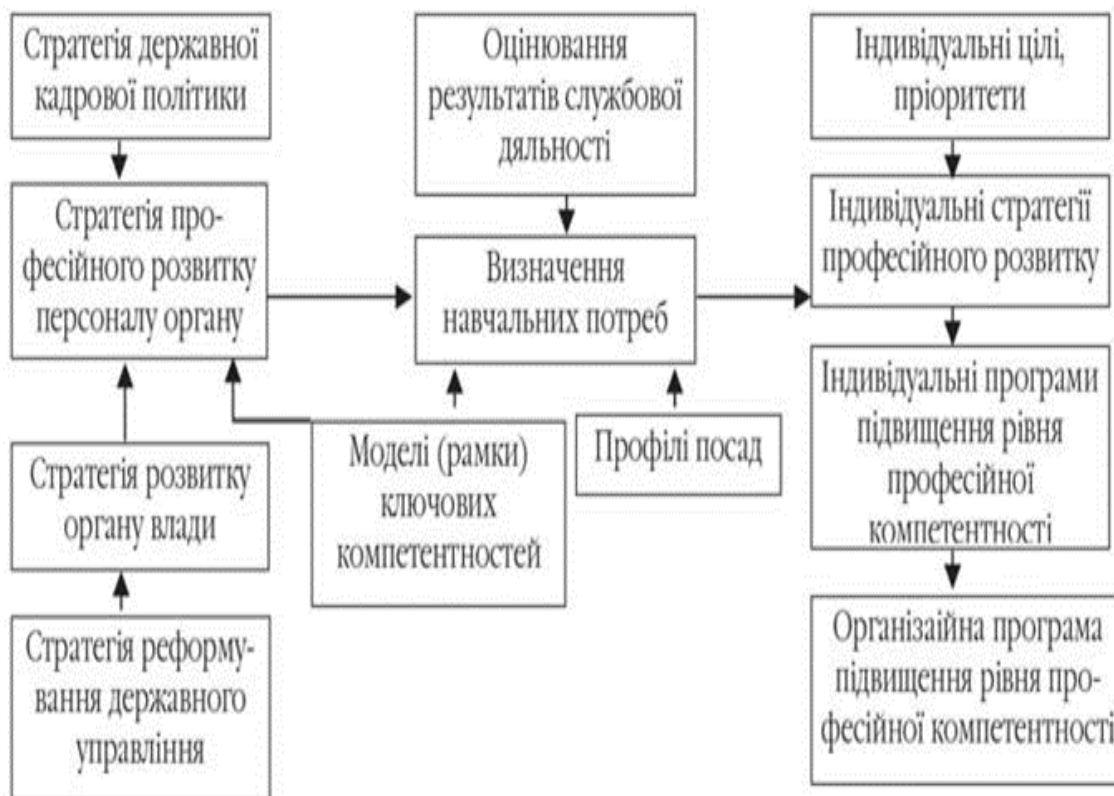


Рис. 2. Стратегічне планування підвищення професійної компетентності персоналу органу публічної влади.

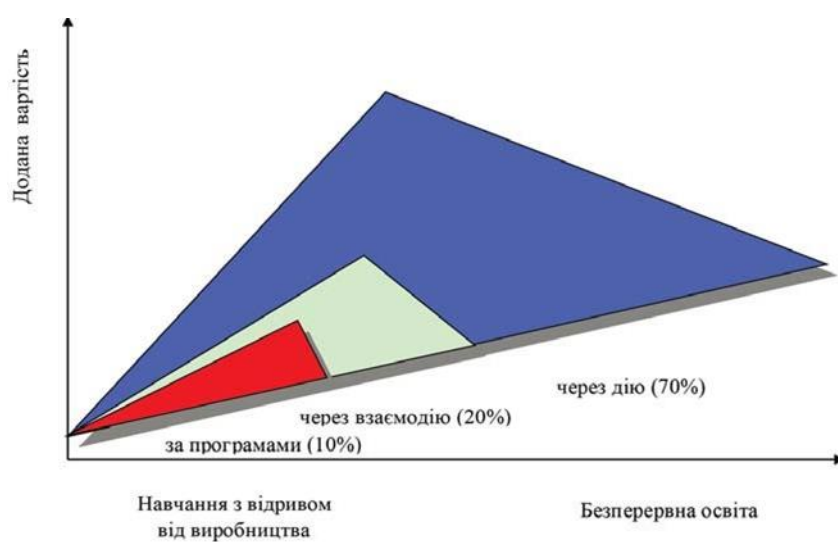
Додаток Ж

Рис. 7 Еталонна структурна модель змішаного навчання 70:20:10