

УДК 35.088.6(477)

## ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ НА ОСНОВІ «ДЕРЕВА ЦІЛЕЙ»

**ОРЛІВ М. С.,**  
кандидат економічних наук,  
докторант кафедри парламентаризму  
та політичного менеджменту,  
Національна академія державного  
управління при  
Президентіві України

*У статті проаналізовано особливості використання методу інтеграції «дерева цілей» і поля діяльності об'єкта управління для досягнення стратегічних завдань державного управління. З урахуванням положень Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад сформовано структури «дерева цілей», «дерева основної діяльності», «дерева забезпечувальної діяльності» та «дерева управлінської діяльності» для системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади. На основі їх синхронізації визначено зміст правового, організаційного, інформаційного, фінансового, кадрового та інституційного механізмів державного регулювання цієї системи, а також обґрунтовано доцільність розширення переліку видів підвищення кваліфікації у чинному законодавстві.*

**Ключові слова:** система підвищення кваліфікації, концепція реформування, «дерево цілей», «дерево діяльності», механізм державного регулювання.

*В статье проанализированы особенности использования метода интеграции «дерева целей» и поля деятельности объекта управления для достижения стратегических задач государственного управления. С учетом положений Концепции реформирования системы профессионального обучения государственных служащих, глав местных госадминистраций, их первых заместителей и заместителей, должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов сформированы структуры «дерева целей», «дерева основной деятельности», «дерева обеспечительной деятельности» и «дерева управленческой деятельности» для системы повышения квалификации руководящих кадров органов власти. На основе их синхронизации определено содержание правового, организационного, информационного, финансового, кадрового и институционального механизмов государственного регулирования этой системы, а также обоснована целесообразность расширения перечня видов повышения квалификации в действующем законодательстве.*

**Ключевые слова:** система повышения квалификации, концепция реформирования, «дерево целей», «дерево деятельности», механизм государственного регулирования.

*The article analyzes the use of the method of integration of the «objective tree» and the activity field of the management object in order to achieve the strategic tasks of public administration. The structures of the «objective tree», «main activity tree», «provisioning activity tree» and «management activity tree» for the system of in-service training for senior executives of public authorities are formed based on principles of the Conception on Reforming Professional Training System of Civil Servants, Heads of Local State Administrations, their first deputies and deputies, Local Self-Government Officials and Local Councillors. The content of the legal, organizational, informational, financial, personnel and institutional mechanisms for government regulation of this system is determined on the basis of «trees» synchronization, as well as the necessity of expanding the list of kinds of in-service training in the current legislation is substantiated.*

**Keywords:** system of in-service training, conception on reforming, «objective tree», «tree of activity», mechanism for government regulation.

*Постановка проблеми.* У грудні 2017 року Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [1] (далі – Концепція реформування системи професійного навчання), проект якої підготовлено групою експертів, створеною при Національному агентстві України з питань державної служби, за підтримки Офісу Ради Європи. Цей документ передбачає: запровадження новацій, спрямованих на створення умов для забезпечення цілеспрямованості, обов'язковості і безперервності професійного навчання посадових осіб органів публічної влади; формування ринку освітніх послуг; розробку і запровадження інструментів, які сприятимуть підвищенню їх якості та відповідності завданням розвитку державного управління й місцевого самоврядування та ін. Очевидно, що розробка механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади має здійснюватись з урахуванням положень Концепції реформування системи професійного навчання, розробленої із використанням колективних експертних методів.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблеми підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади досліджували К. Ващенко, Н. Гончарук, В. Гошовська, В. Загорський, В. Луговий, В. Олуйко, В. Понеділко, І. Розпутенко, С. Серьогін, В. Толкованов та інші вітчизняні науковці і практики. Вони зробили значний внесок в обґрунтування теоретичних засад, нормативно-правове, інституційне і методичне забезпечення підвищення професійної компетентності державно-управлінських кадрів. Тому концептуалізація цілей подальшого розвитку підвищення кваліфікації керівних кадрів і визначення змісту механізмів, необхідних для їх досягнення відповідно до напрямів, завдань і принципів, визначених у Концепції реформування системи професійного навчання, має здійснюватись з урахуванням напрацювань цих експертів. При цьому використання методу інтеграції «дерева цілей» і поля діяльності об'єкта

управління сприятиме обґрунтуванню шляхів реалізації завдань стратегічного управління на основі синхронізації проблемно-орієнтованого, організаційного, нормативно-правового та ресурсного проектування, що забезпечить посилення організованості системи підвищення кваліфікації, а також теоретичної і методологічної основи планування на такі види забезпечуючої діяльності, які мало піддаються кількісним оцінкам [2, с. 296].

*Мета статті.* Головною метою цієї роботи є обґрунтування змісту механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади на основі інтеграції його «дерева цілей» і поля діяльності.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Суть методу інтеграції «дерева цілей» і поля діяльності об'єкта управління, запропонованого професором В. Бакуменко [2, с. 295-296], зводиться до наступного:

1) процес вирішення проблеми ґрунтується на концептуалізації цілей розвитку об'єкта управління, що передбачає розробку моделі «дерева цілей»;

2) підставі «дерева цілей» формується «дерево основної (продукуючої) діяльності», яке структурується за видами і напрямками діяльності, видами і напрямками робіт, а також операціями;

3) для розробки заходів щодо реалізації механізмів досягнення визначених цілей формуються «дерево управлінської діяльності» і «дерево забезпечувальної діяльності», елементи (рівні) яких синхронізуються з елементами «дерева основної діяльності».

Основні проблеми використання цього методу у процесі розв'язання масштабних проблем, незважаючи на існування великої кількості праць та рекомендацій, полягають у складності конкретизації діяльності на рівні завдань через брак типової схеми цієї процедури, а також необхідності прояву у практичних ситуаціях творчого підходу та використання сучасних інформаційних технологій [2, с. 296]. Крім цього, при формуванні розгалужених схем не завжди можливо досягти одночасно логічної структури та чіткої синхронізації рівнів однакового порядку різних «дерев». Це пов'язано з тим, що, по-перше, кожна ціль є комплексною і її реалізація досягається завдяки злагодженому функціонуванню різних компонентів системи підвищення кваліфікації (тобто види основної діяльності не визначаються на підставі цілей 1-го рівня), по-друге, оскільки вплив механізмів державного регулювання не обмежується одним елементом системи, для спрощення синхронізації «дерев діяльності» їх доцільно класифікувати спочатку за видами (правовий, організаційний, фінансовий, інформаційний, кадровий, інституційний), а потім – за об'єктами, на які спрямований їх вплив з метою досягнення визначених цілей.

На нашу думку, особливості використання методу інтеграції «дерева цілей» і поля діяльності об'єкта управління для визначення змісту механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади зводяться до наступного:

1. На сучасному етапі реформування державного управління завдання не обмежується покращенням регулювання існуючої системи підвищення кваліфікації, а полягає у модернізації всіх її елементів та запровадженні ефективних механізмів подальшого державного регулювання і створення умов для ринкового саморегулювання;

2. Існуюча нормативно-правова база підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади є настільки недосконалою, що без детального її формально-логічного аналізу неможливо сформулювати «дерево управлінської діяльності» з урахуванням необхідності внесення змін до чинних актів. Тому розроблені у статті «дерева діяльності» (основної, управлінської, забезпечувальної) будуть використані як вихідні моделі для подальшого формально-логічного аналізу нормативно-правової бази підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади;

3. Оскільки завданням нашого дослідження є визначення змісту механізмів державного регулювання, а не удосконалення операцій, пов'язаних із підвищенням кваліфікації, при формуванні моделей ми можемо обмежитись 3-ма рівнями: види і напрями діяльності, а також види робіт.

4. Оскільки система підвищення кваліфікації керівних кадрів органів є складовою системи підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, більшість механізмів їх державного регулювання розмежовувати недоцільно, оскільки вони є спільними.

У форматі статті складно схематично відобразити 3-ох рівневі структури цілей і діяльностей, тому будемо їх подавати у вигляді таблиць. Оскільки «дерево цілей» є дискретною моделлю очікуваного майбутнього, то необхідно забезпечити його узгодження у загальному вигляді з очікуваними результатами реалізації Концепції реформування системи професійного навчання, а саме:

- створення сучасної цілісної, мобільної та гнучкої системи професійного навчання з розвиненою інфраструктурою, ефективним управлінням і належним ресурсним потенціалом;
- забезпечення якості та безперервності навчання;
- запровадження системи оцінювання і моніторингу надання освітніх послуг;
- створення належних умов для реалізації права фахівців на професійний розвиток на засадах рівності без проявів дискримінації;
- створення умов для добросовісної конкуренції серед суб'єктів надання освітніх послуг;
- розширення спектру освітніх послуг та збільшення кількості суб'єктів їх надання різної форми власності [1].

Метою реформування підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади на сучасному етапі модернізації державної служби є його перетворення на ефективну систему, яка відповідатиме індивідуальним, організаційним і загальним (національним) потребам у професійному розвитку управлінців. Структурування основних цілей розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади подано у табл. 1.

Таблиця 1

Рівні «дерева цілей» розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади

Цілі 1-го рівня	Цілі 2-го рівня	Цілі 3-го рівня
1. Відповідність змісту підвищення кваліфікації потребам державного управління та особистості	1.1. Підвищення кваліфікації на основі реальних навчальних потреб	1.1.1. Достовірність виявлених навчальних потреб 1.1.2. Узгодженість індивідуальних, організаційних і загальних потреб
	1.2. Практична орієнтація змісту підвищення кваліфікації	1.2.1. Забезпечення спрямованості навчальних програм на розвиток професійних компетентностей 1.2.2. Забезпечення гнучкості системи підвищення кваліфікації
2. Висока якість підвищення кваліфікації	2.1. Якість освітніх послуг і результативність підвищення кваліфікації	2.1.1. Відповідність послуг стандартам якості 2.1.2. Широке використання ефективних інноваційних технологій навчання 2.1.3. Безперервність професійного і особистісного розвитку управлінців
	2.2. Забезпечення органів влади професійними управлінцями	2.2.1. Підготовка системних лідерів для Вищого корпусу державної служби 2.2.2. Виявлення та розвиток талантів для керівних посад 2.2.3. Ефективність інструментів обміну досвідом і передачі знань
3. Соціальна та економічна ефективність підвищення кваліфікації	3.1. Ефективність використання ресурсів у процесі підвищення кваліфікації	3.1.1. Ефективність використання фінансових ресурсів 3.1.2. Ефективність використання кадрового потенціалу
	3.2. Цілеспрямований розвиток людського капіталу	3.2.1. Розвиток людського капіталу на індивідуальному, організаційному і національному рівнях 3.2.2. Розвиток інтелектуального, соціального, інституційного видів капіталу
4. Цілісність системи підвищення кваліфікації та злагоджена діяльність її суб'єктів	4.1. Ефективна координація діяльності суб'єктів системи відповідно до пріоритетів державного управління	4.1.1. Досягнення ефективної взаємодії суб'єктів системи підвищення кваліфікації 4.1.2. Можливість оперативного виявлення та усунення проблем, які перешкоджають розвитку системи підвищення кваліфікації
	4.2. Створення умов для розвитку ринку послуг з підвищення кваліфікації	4.2.1. Доступність послуг та платоспроможність попиту на підвищення кваліфікації 4.2.2. Належні умови для розвитку конкуренції між закладами освіти різних форм власності

Серед цілей 3-го рівня слід звернути увагу на два аспекти, які не знайшли відображення у Концепції реформування системи професійного навчання, – підготовка системних лідерів для Вищого корпусу державної служби та розвиток людського капіталу. Хоча у сучасній літературі з розвитку лідерства на державній службі багато уваги приділяється концепціям харизматичного, резонансного і трансформаційного лідерства, нині державне управління потребує фахівців з реформ – системних лідерів, здатних формулювати

стратегічну ідею якісних змін та середовище, в якому вона буде реалізована, створювати нові ефективні системи та брати відповідальність за результати їх роботи. На думку експертів Києво-Могилянської Бізнес Школи, системний лідер має внутрішню систему координат та на відміну від інших типів лідерів, його вплив стосується швидше не людей, а зв'язків, взаємодії, «правил гри» та структури організацій [3, с. 10-11]. Саме такі лідери необхідні для реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна 2020».

Проблема розвитку людського капіталу пов'язана із відсутністю єдиного підходу до визначення його структури. На нашу думку, у контексті забезпечення ефективності підвищення кваліфікації термін «людський капітал» має визначатись у вузькому розумінні за традиційним підходом (представниками якого є прихильники теорії трьох факторів виробництва, зокрема, Г. Беккер, А. Маршалл, Дж. Мілль), що упереджує недопустиме розмиття його меж та прикладної спрямованості [4, с. 179, 183]:

– на індивідуальному рівні – як цінність, яка визначається на основі професійної компетентності і особистісних якостей фахівця (включаючи вмотивованість й інші продуктивні спроможності), які забезпечують йому дохід, конкурентоспроможність на ринку праці та інші блага;

– на організаційному рівні – як нематеріальний актив, що не є власністю організації, але може гарантуватись через трудовий договір, складовими якого є три види капіталу: інтелектуальний (формується через професійний розвиток фахівців), соціальний (через їх взаємодію), організаційний (через інституціоналізацію знань), які забезпечують ефективність її діяльності;

– на національному рівні – як інтенсивний фактор сталого розвитку, основними складовими якого є професіоналізм фахівці (зокрема, управлінської еліти), ефективні технології їх взаємодії та система інституціоналізованих знань.

У процесі формування «дерева діяльності» напрями діяльності і види робіт визначаються так, щоб забезпечити реалізацію цілей, структурованих у табл. 1. При цьому мають бути враховані принципи нової моделі професійного навчання посадових осіб органів влади, сформульовані вітчизняними експертами на підставі положень Меморандуму безперервної освіти Європейської Комісії, а саме:

- визначення та усвідомлення потреби у професійному розвитку;
- наближеності освітніх послуг до місця проживання та роботи особи;
- обов'язковості та безперервності;
- цілеспрямованості, прогностичності та випереджувального характеру;
- інноваційності та практичної спрямованості;
- індивідуалізації та диференціації підходів до навчання (зокрема, шляхом запровадження рівневих програм – авт.);
- відкритості;
- гарантованості фінансування професійного навчання [1].

Оскільки для досягнення цілей необхідне відповідне правове, методичне, організаційне та інше забезпечення їх реалізації, то «дерево основної діяльності» не може охопити весь комплекс робіт, необхідних для розвитку системи підвищення кваліфікації. Зокрема, ціль 1 (табл. 1) реалізується у двох видах основної діяльності – визначення потреб і планування підвищення кваліфікації, а також через правове регулювання (затвердження вимог до формування змісту

підвищення кваліфікації, запровадження професійних й освітнього стандартів) та методичне забезпечення. Ціль 4.1 не є завданням основної діяльності, а досягається завдяки наявності зворотнього зв'язку у системі підвищення кваліфікації та інституційному забезпеченню її функціонування, а ціль 4.2 – через комплексний механізм фінансування, оподаткування, ліцензування, сертифікації, стандартизації. Водночас, соціальна та економічна ефективність підвищення кваліфікації неможлива без мотивації фахівців до розвитку професійної компетентності, яка є компонентом системи, але не цілком найвищих трьох рівнів. Тому «дерево основної діяльності» ми будемо структурувати не за цілями розвитку системи, а за видами діяльності у системі підвищення кваліфікації. Такий підхід забезпечить досягнення цілей у взаємозв'язку всіх компонентів підвищення кваліфікації – від визначення навчальних потреб до контролю якості і результатів підвищення кваліфікації (табл. 2).

Таблиця 2

Рівні «дерева основної діяльності» системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади

Види діяльності	Напрями діяльності	Види робіт
1. Визначення потреб у підвищенні кваліфікації	1.1. Розробка інструментарію для визначення навчальних потреб	1.1.1. Розробка інструментарію оцінювання рівня професійної компетентності 1.1.2. Вибір валідних методик оцінювання особистісних якостей
	1.2. Оцінювання рівня професійної компетентності	1.2.1. Оцінювання безпосереднім керівником 1.2.2. Самооцінювання 1.2.3. Оцінювання методом 360 градусів 1.2.4. Тестування на предмет володіння знаннями, вміннями навиками 1.2.5. Анкетування з метою визначення особистісних якостей 1.2.6. Інше
	1.3. Аналіз навчальних потреб	1.3.1. Аналіз індивідуальних навчальних потреб 1.3.2. Аналіз організаційних навчальних потреб 1.3.3. Аналіз загальних навчальних потреб
2. Планування підвищення кваліфікації	2.1. Формування планів підвищення професійної компетентності	2.1.1. Формування індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності 2.1.2. Формування органами влади річних планів професійного навчання 2.1.3. Складання планів-графіків підвищення кваліфікації закладами освіти
	2.2. Формування і розміщення замовлень	2.2.1. Формування державного замовлення 2.2.2. Формування регіональних замовлень 2.2.3. Укладання органами влади прямих договорів на підвищення кваліфікації 2.2.4. Розробка проектів і програм підвищення кваліфікації за рахунок технічної допомоги тощо
3. Мотивація до розвитку професійної компетентності	3.1. Внутрішня мотивація	3.1.1. Створення умов для задоволення потреб у розвитку потенціалу особистості 3.1.2. Створення умов для обміну досвідом, розвитку професійних мереж тощо
	3.2. Зовнішня мотивація	3.2.1. Врахування підвищення професійної компетентності під час щорічного оцінювання результатів службової діяльності 3.2.2. Врахування рівня професійної компетентності при вирішенні кадрових і фінансових питань

Продовження табл. 2

4. Підвищення кваліфікації керівних кадрів	4.1. Формальне підвищення кваліфікації	4.1.1. Підвищення кваліфікації за загальними професійними програмами 4.1.2. Підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами 4.1.3. Підвищення кваліфікації за професійними програмами для осіб, вперше призначених на керівну посаду державної служби
	4.2. Неформальне підвищення кваліфікації	4.2.1. Підвищення кваліфікації за програмами семінарів, тренінгів, курсів 4.2.2. Наставництво і коучинг 4.2.3. Стажування
	4.3. Інформальне підвищення кваліфікації	4.3.1. Самоосвіта 4.3.2. Діяльнісне навчання (у т.ч. на робочому місці)
5. Контроль підвищення кваліфікації	5.1. Контроль якості послуг з підвищення кваліфікації	5.1.1. Контроль результатів навчання 5.1.2. Моніторинг і оцінювання якості послуг
	5.2. Контроль дотримання вимог законодавства	5.2.1. Контроль періодичності навчання 5.2.2. Контроль дотримання процедур планування і реалізації навчальних заходів
	5.3. Контроль ефективності використання ресурсів на підвищення кваліфікації	5.3.1. Контроль ефективності використання бюджетних коштів 5.3.2. Контроль ефективності використання коштів органів влади 5.3.3. Контроль ефективності використання технічної допомоги тощо 5.3.4. Контроль розвитку та використання кадрового потенціалу системи підвищення кваліфікації

Запропоноване «дерево основної діяльності» не відображає заходів щодо реалізації ряду цілей розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, визначених у табл. 1, а саме:

- забезпечення гнучкості системи підвищення кваліфікації (ціль 1.2.2);
- досягнення ефективної взаємодії суб'єктів системи підвищення кваліфікації (ціль 4.1.1);
- можливість оперативного виявлення та усунення проблем, які перешкоджають розвитку системи (ціль 4.1.2);
- доступність послуг та платоспроможність попиту на підвищення кваліфікації (ціль 4.2.1);
- належні умови для розвитку конкуренції між закладами освіти різних форм власності (ціль 4.2.2).

Водночас, потребують деталізації заходи щодо ресурсного забезпечення функціонування системи, створення умов для безперервної освіти, забезпечення ефективності зовнішнього і внутрішнього контролю. Ці проблеми враховуються при проектуванні забезпечувальної та управлінської діяльності (табл. 3, 4).



Таблиця 3

## Рівні «дерева забезпечувальної діяльності» розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади

Види діяльності	Напрями діяльності	Види робіт
1. Інформаційно-методичне забезпечення	1.1. Методичне забезпечення підвищення кваліфікації	1.1.1. Розробка компетентнісних моделей для керівників різних організаційних рівнів 1.1.2. Розробка методичних рекомендацій щодо: - визначення і моніторингу навчальних потреб; - планування та організації підвищення кваліфікації; - контролю та оцінювання результатів навчання; - моніторингу і оцінювання якості послуг з підвищення кваліфікації; - аудиту підвищення професійної компетентності персоналу
	1.2. Інформаційне забезпечення підвищення кваліфікації	1.2.1. Створення єдиного веб-порталу управління знаннями 1.2.2. Запровадження в органах влади форм управлінської звітності про підвищення професійної компетентності
2. Кадрове забезпечення	2.1. Професійна підготовка викладачів	2.1.1. Запровадження цільової програми підготовки викладачів для керівних кадрів 2.1.2. Сертифікація викладачів та запровадження мотиваційних механізмів для їх професійного розвитку
	2.2. Залучення вищих посадових осіб органів влади до процесу підвищення кваліфікації	2.2.1. Унормування питань щодо викладацької діяльності посадових осіб органів влади та її оплати 2.2.2. Визнання викладацької діяльності видом діяльнісного навчання
3. Фінансове забезпечення	3.1. Фінансування підвищення кваліфікації	3.1.1. Фінансування підвищення кваліфікації за пріоритетами державного управління 3.1.2. Запровадження механізму фінансування професійного навчання персоналу в органах влади
	3.2. Фінансування наукових досліджень з проблем розвитку системи підвищення кваліфікації	3.2.1. Формування державного замовлення на проведення науково-дослідних робіт 3.2.2. Фінансування програм та проектів з розвитку системи підвищення кваліфікації за рахунок міжнародної технічної допомоги
4. Інституційне забезпечення	4.1. Визначення суб'єктів підвищення кваліфікації та їх функцій	4.1.1. Визначення та сприяння створенню спеціалізованих суб'єктів оцінювання та розвитку професійної компетентності керівних кадрів органів влади 4.1.2. Конкретизація та розмежування функцій суб'єктів системи підвищення кваліфікації
	4.2. Створення суб'єктів координації діяльності у сфері підвищення кваліфікації	4.2.1. Створення координаційних органів і забезпечення їх діяльності 4.2.2. Сприяння створенню саморегульованих професійних мереж

Річна управлінська звітність про підвищення професійної компетентності персоналу органів влади (у т.ч. керівних кадрів) у частині підвищення кваліфікації має включати таку інформацію:

- 1) індивідуальні та організаційні навчальні потреби на початок і кінець звітного періоду;
- 2) види формального, неформального та інформального навчання, які застосовуються;
- 3) показники виконання індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності та річного плану професійного навчання персоналу;
- 4) результативність підвищення кваліфікації (у т.ч. використання результатів навчання у професійній діяльності);

5) ефективність використання ресурсів у процесі підвищення кваліфікації;  
 6) результати функціонування системи організаційного навчання;  
 7) узагальнення результатів опитування персоналу з метою оцінювання створених в органі влади умов для розвитку професійної компетентності, а також різних аспектів функціонування системи підвищення кваліфікації.

При формуванні «дерева управлінської діяльності» (табл. 4) слід врахувати, що створення ринку послуг з підвищення кваліфікації, відкритого для недержавних суб'єктів, передбачає врегулювання питання оподаткування таких послуг з метою забезпечення рівних умов для закладів державної, комунальної і приватної власності. Це потребує спрощення ліцензійних умов провадження освітньої діяльності у сфері підвищення кваліфікації, принципово відмінних від визначених Постановою Кабінету Міністрів України № 1187 [5], а також внесення змін до пп.197.1.2 Податкового кодексу України [6] відповідно до якого від оподаткування податком на додану вартість звільняються операції з надання освітніх послуг навчальних закладів при умові наявності відповідної ліцензії (тобто акредитації програми для звільнення від оподаткування не достатньо). Водночас, коли йдеться про оподаткування доходів фізичних осіб (персоналу органів влади), то відповідно до пп. 165.1.37 до таких доходів не включається сума витрат роботодавця (органу влади) у зв'язку з підвищенням кваліфікації згідно із законом [6]. У зв'язку з цим у новому Положенні про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад необхідно передбачити вичерпний перелік видів підвищення кваліфікації (з урахуванням пропозицій п. 4 табл. 2). В іншому випадку коучинг може розглядатись податковими органами як консультаційні послуги, які створюють для працівника «додаткові блага», тому мають бути включені до суми доходу, що підлягає оподаткуванню податком на доходи з фізичних осіб та військовим збором. В сучасних умовах це демотивує керівників у використанні такої форми розвитку професійної компетентності.

Таблиця 4

Рівні «дерева управлінської діяльності» розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади

Види діяльності	Напрями діяльності	Види робіт
1. Правове регулювання	1.1. Визначення основних параметрів системи підвищення кваліфікації	1.1.1. Визначення видів і форм підвищення кваліфікації 1.1.2. Регламентування періодичності і порядку підвищення кваліфікації 1.1.3. Затвердження вимог до формування змісту навчання для різних управлінських рівнів та критеріїв оцінки його якості 1.1.4. Інше
	1.2. Ліцензування і сертифікація	1.2.1. Ліцензування освітньої діяльності 1.2.2. Акредитація програм підвищення кваліфікації 1.2.3. Сертифікація системи управління якістю
	1.3. Стандартизація	1.3.1. Запровадження професійних стандартів державної служби 1.3.2. Запровадження освітнього стандарту з підвищення кваліфікації

Продовження табл. 4

	1.4. Оподаткування послуг з підвищення кваліфікації	1.4.1. Визначення порядку оподаткування діяльності з підвищення кваліфікації 1.4.2. Визначення порядку оподаткування доходів фізичних осіб при підвищенні кваліфікації
2. Організація	2.1. Створення умов для цілеспрямованої безперервної освіти	2.1.1. Модернізація служб управління персоналом, розвиток їх взаємодії з закладами освіти 2.1.2. Сприяння запровадженню освітніх інновацій 2.1.3. Розвиток неформальної та інформальної освіти, визнання її результатів 2.1.4. Посилення відповідальності керівників органів влади за забезпечення умов для розвитку професійної компетентності їх персоналу
	2.2. Запровадження найбільш ефективних форм зовнішнього і внутрішнього контролю	2.2.1. Організація моніторингу навчальних потреб на загальнодержавному і регіональному рівнях 2.2.2. Запровадження зовнішнього і внутрішнього моніторингу й оцінювання якості послуг з підвищення кваліфікації 2.2.3. Запровадження аудиту підвищення професійної компетентності персоналу органів влади

На основі синхронізації «дерев діяльності» можемо визначити зміст механізмів державного регулювання системи підвищення кваліфікації керівних кадрів.

1. Правовий механізм – комплекс взаємопов'язаних правових актів (юридичних засобів), системоутворююче ядро якого визначає: основні параметри і складові системи підвищення кваліфікації; ліцензійні умови провадження діяльності з підвищення кваліфікації закладами освіти; єдині стандарти підвищення кваліфікації; порядки акредитації програм, сертифікації систем управління якістю та викладачів; правила оподаткування у сфері підвищення кваліфікації.

2. Організаційний механізм – підсистема державного управління, призначена для досягнення цілей розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів шляхом забезпечення умов для цілеспрямованої безперервної професійної освіти та контролю її здійснення.

3. Фінансовий механізм – сукупність фінансових форм, методів, важелів та інструментів, за допомогою яких здійснюється розподіл і використання фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів, органів влади, міжнародної технічної допомоги тощо відповідно до визначених пріоритетів та потреб підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади.

4. Інформаційний механізм – комплекс засобів і методів інформаційно-методичного забезпечення функціонування і розвитку системи підвищення кваліфікації та підвищення професійної компетентності керівними кадрами органів влади, який передбачає створення, систематизацію, оновлення та надання користувачам методичних та інформаційних матеріалів відповідно до потреб ефективного управління (включаючи самоменеджмент) на усіх організаційних рівнях – індивідуальному, організаційному, державному.

5. Кадровий механізм – система заходів і стимулів, спрямованих на вирішення проблем кадрового забезпечення функціонування системи підвищення кваліфікації керівних кадрів шляхом професійної підготовки викладачів, їх мотивації та сертифікації.

6. Інституційний механізм – сукупність інституційних правил, яка забезпечує регулюючий вплив на функціонування і взаємодію суб'єктів системи підвищення кваліфікації та реалізовується органами влади і закладами підвищення кваліфікації через визначення статусу, функцій та координацію їх діяльності.

*Висновки і перспективи подальших досліджень.* Отже, використання методу інтеграції «дерева цілей» і поля діяльності об'єкта управління забезпечило такі результати дослідження:

- концептуалізацію цілей подальшого розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади з урахуванням принципів нової моделі професійного навчання посадових осіб органів публічної влади та очікуваних результатів реалізації Концепції реформування системи професійного навчання;
- визначення змісту правового, організаційного, інформаційного, фінансового, кадрового та інституційного механізмів державного регулювання системи підвищення кваліфікації керівних кадрів;
- обґрунтування доцільності розширення переліку видів підвищення кваліфікації у чинному законодавстві;
- формування моделей «дерев діяльності» для детального формально-логічного аналізу нормативно-правової бази підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, проведення якого є перспективою подальших досліджень.

#### *Література:*

1. Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-shvalennya-konceptsiy>
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.
3. Хто такий системний лідер і як ним стати / [В. Геращенко, О. Саврук, Е. Мальцев та ін.] // Innovations Journal. 2015. С. 10-13.
4. Мельничук Д. П. Людський капітал: пріоритети модернізації суспільства у контексті поліпшення якості життя населення: монографія. Житомир: Полісся, 2015. 564 с.
5. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF>
6. Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-17. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/>

---

Mechanisms formation for government regulation of in-service training for senior executives of public authorities should be done resting on principles of the

Conception on Reforming Professional Training System of Civil Servants, Heads of Local State Administrations, their First Deputies and Deputies, Local Self-Government Officials and Local Councillors (further – Conception on Reforming Professional Training System). Herewith the use of the method of integration of the «objective tree» and the activity field of the management object promotes the substantiation of ways to implement the strategic tasks of public administration based on synchronization of the main activity with provisioning and management activities. Therefore, the purpose of the article is to substantiate the content of the government regulation mechanisms of in-service training for senior executives of public authorities on the basis of integrating its «objective tree» and the field of activity.

The objectives of the in-service training system for senior executives of public authorities are to ensure the following:

- 1) compliance of the in-service training content with the needs of public administration and personality;
- 2) high quality of in-service training;
- 3) social and economic efficiency of in-service training;
- 4) the integrity of the in-service training system and good coordinated activities of its subjects.

In realizing these objectives, attention should be paid to two aspects that are not reflected in the Conception on Reforming Professional Training System – the preparation of systemic leaders for the Senior Corps of Civil Service and human capital development.

The «main activity tree» is structured according to the types of activities in the in-service training system:

- 1) identification of training needs;
- 2) planning for in-service training;
- 3) motivation to the professional competence development;
- 4) in-service training of senior executives;
- 5) control of in-service training.

Provisioning activity includes information and methodical, personnel, financial, institutional support, while the management activity consists of legal regulation and organization of in-service training.

Conceptualization of the objects of further development of the in-service training system for senior executives of public authorities and the formation of three-level structures of «activity trees» provided the following results:

- determination of the content of the legal, organizational, informational, financial, personnel and institutional mechanisms for government regulation of this system;
- necessity justification of expanding the list of kinds of in-service training in the current legislation;
- formation of models of «activity trees» for a detailed formal-logical analysis of the regulatory framework for in-service training system for senior executives of public authorities, which is the prospect of further research.