

Ю. С. Потьомкіна,

аспірант кафедри державного управління і менеджменту, НАДУ при Президентіві України

## КОМПЕТЕНЦІЯ ЯК КЛЮЧОВЕ ПОНЯТТЯ ДЛЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Yu. S. Potyomkina,

COMPETENCY AS A KEY CONCEPT FOR HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN PUBLIC SERVICE

*У статті розглядаються проблеми теорії компетенцій та практики запровадження компетентнісного підходу для раціонального застосування його в державній службі України, з урахуванням зарубіжного досвіду. Автор досліджує сучасні моделі компетенцій в тих країнах, де на підставі цих моделей створюються конкретні технології управління людськими ресурсами.*

*The article deals with the problems of the competencies theory and practice of implementation of competency approach for rational use in the public service of Ukraine, taking into account international experience. The author examines current competency models in those countries where on the basis of these models specific technologies of human resource management are developed.*

*Ключові слова: державна служба, компетенція, компетентність, моделі компетенцій.  
Key words: public service, competency, competence, competency models.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ В ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Ефективність державного управління залежить від професійної готовності службовців реалізовувати політику реформ, адміністративні і управлінські послуги відповідно до повноважень, визначених функціональною компетенцією органа виконавчої влади.

Для України як незалежної держави актуальним залишається питання формування стабільного і професійного корпусу державних службовців, управління яким потребує якісно нових підходів, основаних на принципах роботи з персоналом, зокрема в контексті відбору бажаних працювати в державній службі та оцінювання персоналу на всіх етапах проходження служби.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Основа для роботи з персоналом для отримання очікуваної результативності (в контексті змісту посади чи продукту діяльності) складає розуміння співвідношення компетенції посади і компетентності, яку виявляє державний службовець у процесі роботи.

Теоретичним аспектам зазначеної проблеми присвятили свої роботи такі зарубіжні дослідники, як: Р. Уайт, А. Снайдер, Х. Ебелінг, У. Розвелл, Дж. Равен та інші.

В Україні відсутні фундаментальні дослідження співвідношення компетенції та компетентності, хоча окремі аспекти проблеми розглянуті в публікаціях А. Гогіної, В. Мотренка, О. Оболенського, В. Сороко, Ю. Шарова і можуть бути покладені в основу вітчизняних пошуків наукового обґрунтування новацій в управлінні персоналом державної служби.

### НЕВИРІШЕНА РАНІШЕ ЧАСТИНА ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Проблема реалізації компетентнісного підходу для управління персоналом у системі державної служби України потребує як теоретичного осмислення, так і перегляду традиційних підходів організації діяльності та оцінювання досягнень державних службовців згідно концепції професійної компетентності.

Перш за все, це стосується процесу відбору персоналу, який повинен, якщо не позбавити ризиків некомпетентності, то дати можливість їх прогнозувати аби запропонувати заходи з підвищення рівня особистих знань, вмінь і навичок працівника. Для визначення ступеня відповідальності людини посадовим вимогам необхідно спиратися на чіткі критерії відбору, зокрема такі, що засновані на компетенціях.

Зазначене спрямування наукових пошуків є наслідком застосування в новому Законі України "Про державну службу" [1] принципу розвитку компетентності осіб. На відміну від чинного закону, компетентнісний підхід має бути основою оцінювання здатності державних службовців виконувати посадові обов'язки.

Керуючись Національним планом дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010—2014 роки [2], Національне агентство України з питань державної служби (далі — Нацдержслужба) своїми наказами затвердило Порядок визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напрямку підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V (далі — Порядок), а також з урахуванням визначених рамочних вимог Типовий профіль професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальні вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади [3; 4]. Ці документи створили новий прецедент у процесі відбору, управління та оцінювання персоналу, але залишили відкритим питання стандартів у відборі кадрів, змісту освітньо-професійних характеристик державних службовців, науково обґрунтованих методик оцінок якості роботи та ін.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

З огляду на те, що поки підхід, заснований на компетенціях, є все ще новиною в Україні і не отримав узгоджених механізмів застосування, вважається доцільним у межах наукових поглядів, що сформували науку "державне управління", проаналізувати методологічні проблеми теорії компетенцій та практики запровадження компетентнісного підходу для раціонального застосування його в державній службі України, зокрема з урахуванням зарубіжного досвіду.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Останнім часом науковці та практики державного управління все частіше пов'язують категорію "теорії компетенцій" з переглядом освітніх стандартів, організаційних моделей, з оцінкою ефективності професійної діяльності в різних галузях знань. Між тим, теорія компетенцій досі не має чітких визначень і застосовує для своїх цілей різноманітні тлумачення як змісту ключових понять (компетенція, компетентність), так і структури явищ, які ці поняття охоплюють.

Існує, щонайменше, чотири підходи, що визначають сутність компетенції, і покладені в основу відповідних прикладних моделей.

Перший підхід, пов'язаний з іменем Р. Уайта, називають американським поведінковим підходом. Американська традиція досліджень компетенцій акцентує увагу на поведінці. Саме він і започаткував загальну тенденцію, яка пов'язує ідею компетенції з психологічними теоріями.

Американській підхід дослідження компетенцій одночасно розвивається у двох напрямках. Перший з них орієнтований на дослідження індивідуально представлених компетенцій. У даний час вони в більшому ступені оцінюються як функціональні, а не як поведінкові, оскільки спрямовані на конкретний клас робочих завдань. Цей напрям можна назвати психологічним, оскільки в його основі лежать роботи психологів (Д. МакКлеланда [5] та ін.).

Другий напрям у дослідженні компетенції пов'язаний з розвитком стратегічного менеджменту. Концепція стратегічного менеджменту передбачає погляд на організацію як на особливий суб'єкт, одночасно носить характеристики цілісності (організація сприймається як особливий, самостійний суб'єкт) і структурності (організація як система діяльності суб'єктів або як особливий груповий суб'єкт). З цієї точки зору відносно особи, яка реалізує технології стратегічного менеджменту, прийнято говорити про особливі організаційні компетентності, які в американському контексті називаються ядерними (центровими), а в вітчизняній літературі називаються ключовими або конкурентними.

Ще однією особливістю американського підходу є застосування концепції лідерства для розробки ідей компетенцій, особливо — в цілях об'єднання питань індивідуальних і організаційних компетентностей.

Другий підхід називається британським функціональним підходом, багато в чому пов'язаним з розвитком системи освіти. Міністерство освіти Великобританії прийняло на озброєння особливу модель компетенцій, розроблену Дж. Четамом і Дж. Чіверсом [6]. Ця модель виступає як новий етап розробки ідеї компетенції, оскільки (на відміну від базових американських моделей) передбачає не просто набір компетенцій, а намагається визначити їх взаємозв'язок. У результаті з'являється особливий "тетраedr компетенцій", який включає в себе: когнітивні компетенції (знання і розуміння, засновані на формальному навчанні і досвіді), функціональні компетенції (навички, особливі вміння, які людина може продемонструвати в своїй сфері діяльності), особистісні компетенції (розуміння того, як необхідно поводитися в конкретних ситуаціях, мотивація, спрямована на підвищення ефективності діяльності), етичні компетенції (цінності, позиції на основі яких приймаються рішення і здійснюються дії), метакомпетенції (здатність позитивно реагувати на критику, справлятися зі складними ситуаціями). Звичайно, у цій моделі легко вгадується "айсберг компетенцій", запропонований в якості наочної моделі структури компетенцій Спенсера, однак є і відмінності двох моделей. Зокрема, модель Дж. Четам і Дж. Чіверса більш чітко структурована, і, на відміну від моделі Спенсерів, передбачає рівні можливості для розвитку кожного кластера компетенцій.

Британська традиція дослідження компетенцій та побудови відповідних моделей пов'язана з публікацією фундаментальної праці Дж. Равена [7]. Дослідження Равена істотно для розглянутих питань з двох точок зору. По-перше, Дж. Равен є визнаним класиком психології, багато років присвятив дослідженню інтелекту. По-друге, особливість роботи Равена в тому, що вона присвячена дослідженню в системі державної служби. У роботі Дж. Равена "Компетентність в сучасному суспільстві", що з'явилася в Лондоні в 1984 р., дається розгорнуте тлумачення компетентності. Це таке явище, яке "складається з великого числа компонентів, більшість з яких незалежні один від одного... деякі компоненти відносяться швидше до когнітивної сфери, а інші — до емоційної... ці компоненти можуть замінювати один одного в якості складових ефективної поведінки" [7, с. 253]. При цьому, як підкреслює Дж. Равен, "види компетентності" за своєю суттю є "мотивовані здібності" [7, с. 258].

Зважаючи, що державна служба є системою, основу якої складає персонал, тобто особистості, які підбираються під компетенції посади з урахуванням їхніх компетентностей (інтегрованої спроможності до виконання посадових повноважень), необхідно привертати увагу до наявності в різних видах компетентності категорій "готовність", "здатність", а також фіксації таких психологічних якостей, як "відповідальність", "упевненість".

Відмінною рисою британського підходу виступає той факт, що компетенції розглядаються саме як вимоги до працівників щодо виконання завдань (робочого місяця). В основу моделей компетентностей (поведінкових моделей на посадах державної служби) покладені професійні стандарти, що містять набір ролей для кожної посади. Ці ролі визначають компетенції, для кожної з яких встановлюються поведінкові індикатори. Для британського підходу важливо, що людина може продемонструвати на практиці конкретні навички, в змозі зробити те, що потрібно в рамках робочих стандартів, саме цей підхід лежить в основі програм навчання та розвитку персоналу. Британські моделі функціональні, що багато в чому продиктовано тим, що замовниками на їх розробку виступали урядові організації, зокрема — Комісія з питань зайнятості. Моделі компетенцій, що розробляються за завданням роботодавців, характеризуються тим, що містять два кластери компетенцій — поведінкові та функціональні (технічні).

В основі британського підходу лежить розв'язання завдання уніфікації професійних стандартів. Фактично, мова йде про протилежну позицію американському підходу, в якому немає місця психологічним поняттям, а увага наділена лише системою вимог. Основа британського підходу полягає у визначенні ролі конкретної посади в організації, декомпозиції цієї ролі у перелік конкретних вимог. Саме британські спеціалісти акцентують увагу на "вмінні демонструвати роботу".

Третій підхід визначається як багатовимірний або цілісний. Він є характерним для французьких та німецьких досліджень, які спрямовані на пошук компромісу між поведінковими та функціональними поглядами на компетенції.

Французькі дослідження в цій галузі пов'язані з прийняттям в 1993 році на озброєння Національним агентством зайнятості ідей компетенцій. Слід підкреслити, що французька модель представляє щось середнє між американською та британською, оскільки використовує аналоги поведінкових та функціональних компетенцій. Д. Касаль та А. Дітріх зазначають, що в структуру французьких моделей завжди входять три елементи: знання, досвід та поведінкові характеристики [8].

Німецькі дослідження складніші за французькі, оскільки спираються на практику використання кваліфікаційних стандартів, які включають перелік ключових знань, що сформувались історично з розвитком ремісничих спільнот. Для Німеччини "модель професії" важливіша, ніж "модель посади для конкретної організації". Саме тому уявлення про компетенції більшою мірою притаманні системі освіти. Німецька освітня модель включає в себе три кластери компетенцій: професійно-технічні або предметні, особистісні та соціальні. Надбудовою для цих компетенцій слугують методологічні компетенції (здатність до переносу навичок, вирішення проблем, креативність) та освітні компетенції (здатність до навчання, розвитку навчальних навичок). Німецькі моделі розвиваються повільно, вони тяжіють до стандартизації, і в даний час відомо близько 350 моделей для окремих професій, які сформовані за єдиним шаблоном.

Четвертий підхід визначений як символічний або граничний. Він ґрунтується на уявленні, що поняття "компетенція" не може визначати об'єкт (психологічну характеристику або бажаний результат роботи). За поняттям "компетенція" ховається не об'єкт, а предмет пізнання, відповідно, це поняття відноситься до символічних, на які впливає, перш за все, культурний контекст. Компетенції завжди визначаються не однією людиною, а спільнотою, для якої вони є значимими. Саме тому за цим підходом компетенції можуть визначатися по-різному в кожному конкретному випадку, і різні явища потрапляють в межі такого визначення. Тому і підхід названий "граничним", що орієнтує на потребу розмежування того, що в даній ситуації визначається як "компетентність", з тим, що вважається кваліфікацією, здатністю, знаннями або навичками.

Фактично представлені вище дослідження в повній мірі виражають наявність принципової методологічної проблеми теорії компетенцій та практики застосування компетентнісного підходу. Очевидно, що ідея застосування компетенцій і компетентностей цікава тільки в тому випадку, якщо є основою для побудови вимірювальних систем. Вони важливі переважно для проведення порівняльних досліджень, що дозволяють оцінити відмінності між окремими суб'єктами, між стадіями розвитку конкретного суб'єкта, різницю в змісті діяльності на різних посадах, відмінності в результатах діяльності (показниках ефективності). Якщо вимірювання є центральним завданням застосування концепції компетенцій, то важливо визначити, що саме вимірюється, інакше неможливо обрати адекватний спосіб вимірювання. Більш того, самі вимірювання не мають принципового зна-

чення, якщо не поставлено змістовне завдання — що саме ми хочемо зрозуміти, що оцінити, проводячи відповідні вимірювання і статистичні розрахункові процедури.

Якщо слідувати логіці, визначеної американською поведінковою школою, в рамках якої компетентності розцінюються як індивідуальні особливості, що сприяють найкращому виконанню роботи, то виходить, що компетентність — це предмет дослідження. Знання, навички, мотивація, здібності по великому рахунку можуть виступати як об'єкти дослідження тільки у випадку, коли дослідник вивчає сам себе.

Якщо компетентність є предметом дослідження, то об'єктом, який спостерігає, вимірює і змінює дослідник, виступають не самі компетентності, а їх зовнішні прояви (ознаки). У концепції, реалізованій Спенсерами, їх назвали індикаторами [9]. З точки зору формування системи вимірювання та оцінки, поведінковий підхід дає чітку вказівку — індикатори вимірюються, компетентності оцінюються на підставі обробки вимірів індикаторів. Саме при такому підході оцінка компетентностей виглядає як відносно-кількісна, при якій допустимі умовно-порівняльні категорії. Зокрема, можна говорити про недостатню вираженість якоїсь компетентності (у порівнянні з кращими працівниками), повноту компетентності (у разі високих показників за всіма індикаторами).

За британським функціональним підходом, на відміну від американського погляду на проблему компетентності, компетентності спочатку досліджувалися як об'єкти, оскільки під компетентностями розумілась, перш за все, система вимог. Ці вимоги при виконанні конкретної роботи можуть бути систематизовані, викладені, змінені, отже, з ними можна здійснювати всі можливі операції, які властиві взаємодії з об'єктом. Досліджуючи компетентності, вважаючи їх об'єктами дослідження, ми виявляємо їх якісні характеристики. Саме це і дозволяє виділяти (за Дж. Четамом і Дж. Чіверсом) когнітивні, функціональні, особистісні і етичні компетентності.

Методологічний парадокс, сформований бурхливою історією розвитку теорії компетентностей, полягає в тому, що для адекватного використання моделі компетентностей в реальній практиці, необхідно, щоб різні учасники процесу дослідження однаково розуміли, які реалії вони вимірюють і оцінюють, і про що йде мова — про об'єкти (те, що можна виміряти, на що можна вплинути, змінити) або про предмет (до якого можна тільки мати відношення, оцінювати). Це важливо розуміти, оскільки моделі компетентностей, системи їх вимірювання і оцінки плануються використати не тільки для прийняття управлінських рішень, а і для встановлення орієнтирів співробітникам щодо їхнього самовдосконалення.

Зміст категорії "компетентності" полягає в уявленні для дослідника підстави успішної діяльності. Ці підстави гарантують успіх, і в цих гарантіях — сенс застосування компетентностей як категорії межі управлінської діяльності. Компетентності носять універсальний характер, оскільки можуть бути трансформовані у компетентності різних осіб, відтворені і які можна розвивати. Компетентності завжди адресовані конкретному соціальному простору (інституту). Орієнтованість на цей простір задає суб'єкту розуміння його ролі (виконавець, організатор, експерт), формує уявлення про адресата і його очікування. Компетентності завжди конкретні, вони формулюються в термінах завдань і дій, вони відповідають цілям діяльності і допомагають заздалегідь визначити суттєві параметри його результатів. Компетентності використовуються для прогнозування успішної діяльності, оцінки актуальної діяльності, визначення напрямку і змісту подальшого навчання і формування професійних і організаційних стандартів.

Психологічні характеристики, які пов'язані з суб'єктами ефективною діяльності, належать зовсім іншій категорії. Ці характеристики не можуть бути оцінені безпосередньо, оскільки потребують порівняльних спостережень, закріплюються за конкретним суб'єктом і характеризують його унікальність і унікальність. Психологічні характеристики більшою мірою відображають можливості (потенціал) суб'єкта, а не факт конкретної діяльності.

Для того, щоб експерт (спостерігач, адресат діяльності) зміг оцінити психологічні характеристики діючої особи, він повинен спиратися на оцінку частоти їх проявів у поведінці, виявити незалежність цих характеристик від конкретної ситуації, також необхідно визначити, що суб'єкт докладає певних зусиль для виконання дій і використовує "внутрішні інструментарії". Описи, складені подібним чином, характеризують особливості суб'єкта і належать іншій категорії — "компетентність".

Компетентність, на відміну від компетенцій, не виступає гарантом успіху. Компетентність створює можливість успіху, може розцінюватися як підстава для досягнення успіху.

Відповідно, конкретна практика, на відміну від власне дослідницьких проектів, вимушена об'єднувати моделі компетентностей та компетенцій, якщо вона дійсно налаштована на використання компетентнісного підходу в організації державної служби, спрямованої на осучаснення всіх складових робочого процесу, розвитку персоналу органів державної влади.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Серед дослідників спостерігається велике розмаїття термінології та досвіду застосування теорії компетентностей. Незважаючи на наочні відмінності, в усіх системах є спільні моменти. Зокрема, всі системи на основі компетентностей і компетентностей використовуються в якості невід'ємної частини кадрової політики у процесі відбору кадрів, а також під час їх оцінки та атестації. Компетентності використовуються в якості інструменту для аналізу потреб у навчальній підготовці та при розробці навчальних програм.

Розроблення на основі компетентностей апарату управління вітчизняним персоналом органів державної влади та органів місцевого самоврядування є пріоритетом для розвитку системи державної служби та нагальним завданням як для інститутів управління цієї системою, так і для всіх суб'єктів системи виконавчої влади. Саме на це мають бути спрямовані подальші дослідження.

### Література:

1. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Законодавство України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
2. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава": Указ Президента України, План від 12.03.2012 № 187/2012 [Електронний ресурс] // Президент України. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/187/2012>
3. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напрямку підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V: Наказ Нацдержслужби України 16.05.2012 № 92 [Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 травня 2012 р. за № 873/21185] // Офіційний вісник України. — 18.06. — 2012. — № 44. С. 145 — Ст. 1713
4. Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади: Наказ Нацдержслужби України 16.05.2012 № 91 [Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 травня 2012 р. за № 872/21184] // Офіційний вісник України. — 18.06. — 2012. — № 44. — С. 150. — Ст. 1712.
5. McClelland D. Identifying competencies with behavioural-event interviews. / D. McClelland // Psychological Science. — 9(5). — 1998. — P. 331 — 339. — Режим доступу: [http://www.interviewedge.com/articles/m\\_art196.htm](http://www.interviewedge.com/articles/m_art196.htm).
6. Cheetham G. The reflective (and competent) practitioner: A model of professional competence which seeks to harmonize the reflective practitioner and competence-based approaches / G. Cheetham, G. Chivers // Journal of European Industrial Training. — 1998. — Vol. 22. № 7. — P. 267—276. — Режим доступу: [http://www.heacademy.ac.uk/assets/documents/resources/heca/heca\\_cp18.pdf](http://www.heacademy.ac.uk/assets/documents/resources/heca/heca_cp18.pdf)
7. Равен Дж. Компетентность в современном обществе: выявление, развитие и реализация / Дж. Равен. — М.: Когито — Центр, 2002. — 400 с.
8. Casal D. Competence et saviors: quels concepts pour quelles instrumentations / D. Casal, A. Dietrich // Gerrer les Competences: des Instruments aux Processus / A. Klarsfeld and E. Oiry (Eds). — Paris: Vuibert, 2003. — P. 241—262.
9. Спенсер А.М. Компетенции на работе. Модель максимальной эффективности работы / Лайл М. Спенсер-мл. и Сайн М. Спенсер; Пер. с англ. — М.: НИРО, 2005. — 384 с. *Стаття надійшла до редакції 18.01.2013 р.*