

УДК 35.085.2+35.084.62

АНТОНОВА Ольга Валеріївна,
канд. держ. упр., доц.,
вчений секретар ДРІДУ НАДУ

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ КЕРІВНОГО ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Розглядається європейський досвід формування стратегічної компетентності керівного персоналу державної служби. Вивчається доцільність його впровадження в практику державної служби України. Пропонуються напрями формування стратегічної компетентності керівних кадрів на державній службі в умовах соціальних трансформацій.

Ключові слова: державна служба, стратегічна компетентність, керівний персонал, керівні кадри.

Антонова О. В. Европейский опыт формирования стратегической компетентности руководящего персонала государственной службы

Рассматривается европейский опыт формирования стратегической компетентности руководящего персонала государственной службы. Изучается целесообразность его внедрения в практику государственной службы Украины. Предлагаются направления формирования стратегической компетентности руководящих кадров в системе государственной службы в условиях социальных трансформаций.

Ключевые слова: государственная служба, стратегическая компетентность, руководящий персонал, руководящие кадры.

Antonova O. V. European experiences of forming the strategic competency of the senior public service

European experiences of forming the strategic competency of the senior public service are reviewed. The expedience of its implementation in Ukrainian public service's

practice is researched. The directions of forming the strategic competency of the senior executive service are proposed through the social transformations.

Key words: public service, strategic competency, senior public service, senior executive service.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації та євроінтеграційних процесів увага дослідників до компетентного управління збільшується в прогресії від управління організацією до управління публічними справами, що постає особливо важливим для України в умовах реформування [1]. Проблематика державного управління диференційованими та складними соціальними відносинами обумовлена динамічними та стресоутворюючими змінами в політичних та соціально-економічних сферах суспільного життя. Сучасним керівникам доводиться швидко приймати рішення в умовах зростаючої невизначеності та нестабільності зовнішнього середовища. Це призводить до підвищення вимог до їх управлінських та лідерських навичок, особистих якостей, рівня професійних знань та вмінь.

Інтеграційні процеси та поглиблення глобалізації сприяють збільшенню кількості різноманітних факторів, вимушеному поєднанню різних функцій, розмиванню ієрархії управлінських структур, створенню горизонтальних мереж органів самоврядування та управління публічними справами органами самоорганізації. Дуже важливим у цьому контексті постає взаємозв'язок «виклики – контекст – дії – результат», що сприяє виникненню феномена «цілісного» управління («інтегрованого»). Тому завдання щодо формування стратегічної компетентності керівного складу державної служби як ключової у визначенні пріоритетних завдань сучасного державного управління України є виправданим, актуальним та своєчасним, що заслуговує на окрему дослідницьку увагу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Робота з вищим адміністративним персоналом або вищим корпусом державної служби зарубіжних країн залишається одним із найцікавіших напрямів досліджень сучасних науковців як у галузі «Адміністративного права», так і у галузі знань «Державне управління». Аналіз зарубіжного досвіду організації державної служби проводився вітчизняними дослідниками, такими як В. Луговий, Н. Гончарук, В. Чмига, Н. Нижник, М. Рудакевич, Я. Гонцяж, С. Озірська, Ю. Полянський, Г. Опанасюк, В. Яцуба. Серед

зарубіжних науковців слід окремо відзначити праці І. Василенка, В. Лобанова, А. Оболонського, В. Почтарука, В. Смолькова та інших, які становлять науковий інтерес з огляду на результати порівняльного аналізу різних країн.

Метою статті є огляд практики формування стратегічної компетентності керівного персоналу державної служби в країнах Європи, а також розробка рекомендацій щодо врахування європейських позитивних здобутків у реаліях державного управління України.

Виклад основного матеріалу. Актуалізація принципів «доброго врядування», запропонованих ООН до реалізації в сучасному публічному управлінні європейських країн, ознаменувала перехід від адміністративних методів до застосування в публічному секторі інструментів менеджменту, звернення до формування інституту лідерства, підтвердженого професійними якостями, креативністю, здатністю до інновацій у вирішенні суспільних проблем самих управлінців. Такий підхід поєднує в собі «управління ресурсами – політика та інструменти – досягнення кінцевих результатів – вирішення проблем». У цьому аспекті набуває ваги питання якості кадрового складу управлінців, які виконуватимуть функції, безпосередньо пов'язані з вищезазначеними завданнями. Залучення високоосвічених фахівців на державну службу забезпечується належним рівнем їх мотивації, у тому числі можливістю самореалізації в суспільстві. Відкритий конкурсний відбір найздібніших дозволяє забезпечити два принципи організації державної служби в європейських країнах – принцип доступності посад державної служби для всіх громадян та принцип справедливості щодо обрання найпридатніших [10].

Компетентність умовно складається з навичок, знань та вмінь, набутого досвіду. Одна з перших її моделей – модель посадового профілю «ефективне лідерство» була розроблена та імplementована на початку 1990-х рр. урядом США під час адміністративної реформи. Метою розробки стало створення «...уряду, який буде працювати краще і з меншими витратами» [9]. Розподіл компетентностей за цією моделлю відбувався за трьома рівнями – керівники першого рівня, керівники середнього рівня та керівники вищого рівня. Компетентності відповідним чином розподілені на перший рівень компетентності – оперативний або лінійний, середній рівень компетентності – функціональний та вищий – стратегічний. Для кожного рівня компетентності були розроблені основи загальної компетентності керівника – це усні

комунікації, письмові комунікації, практичне рішення проблеми, лідерство, навички міжособистих відносин, самоуправління, гнучкість, рішучість, технічна компетентність [8, с. 11, 225]. На розвиток цих сфер були спрямовані й розроблені відповідна професійна підготовка. Нижчий рівень підготовки (керівники нижчої ланки) входить до підготовки керівників вищого рівня (керівників середньої ланки), відповідно, навчання керівників вищої ланки ґрунтується на основах загальної компетентності та знаннях навчальних модулів для керівників нижчого рівня.

Пріоритетами на всіх рівнях модернізаційних процесів державної служби в країнах Європи стали поєднання аналізу, управління, етики, політики [1; 3; 5]. Ґрунтуючись на цих складових, були сформовані такі критерії підготовки, як: керівництво, інформація та аналіз, стратегічне планування якості, розвиток та управління людськими ресурсами, управління процесом якості, задоволення споживачів. До вищої компетентності віднесли управління змінами, управління персоналом, управління ресурсами, досягнення результатів, комунікації та формування партнерських відносин. Основним результатом таких новацій стало впровадження до діяльності керівних кадрів державної служби інструментів стратегічного планування.

Сучасне управління державним сектором розглядається науковцями неоднозначно [2]. Відповідно до національних умов були сформовані такі підходи, як: новий публічний менеджмент (New public management) (1991), державні адміністрації, зорієнтовані на ринкові підходи (Market-based public administration) (1992), постбюрократична парадигма (the Post-bureakratic paradigm) (1992), підприємливий уряд (Enterpreurial government) (1992), менеджералізм (Manageralism) (1993), нео-менеджералізм (Neo-manageranalism) (1998) [4, с. 25]. Цікавою є практика застосування проектного підходу до сфери місцевого управління. Згідно зі Зведенням знань щодо управління проектами Інституту управління проектами (Project Management Body of Knowledge) керівник проекту повинен володіти знаннями у дев'яти сферах: управління інтеграцією, управління змістом, управління часовими межами, управління вартістю, управління якістю, управління людськими ресурсами, управління комунікаціями, управління ризиками, управління поставками. Комплексна модель компетенції керівника проекту загалом містить три блоки поведінкових індикаторів: корпоративні (ключові) компетенції (цінності та місія компанії),

компетенції управління проектом (дев'ять сфер знань) та функціональні компетенції (фінанси, інформаційні технології тощо) [14]. Саме такий підхід дозволяє досягти необхідної гнучкості у вирішенні місцевих проблем.

На відміну від місцевого управління серед основних елементів сучасної держави з демократичним режимом виділяють ефективне управління та лідерство, якісні послуги та механізми розподілу, стабільні державні інститути влади [8, с. 6], що дозволяє встановлювати певні правила та бачення подальшого розвитку в цілому, коректувати управлінські дії, враховуючи зовнішні фактори. Для отримання найновішої інформації та обміну передовим досвідом у сфері діяльності керівного складу державного управління кожні два роки відбуваються Міжнародні конгреси щодо підготовки та професійного розвитку вищого адміністративного персоналу з метою обговорення актуальних проблем та тенденцій. Тематика кожного конгресу визначається міжнародним організаційним комітетом, до якого входять представники Бельгії, Польщі, Швеції, Фінляндії, Словачії, Естонії, Латвії, Литви, України, Канади та США. Значний вплив на роботу цих комунікативних заходів здійснюють такі міжнародні організації, як ООН, Всесвітній банк, Міжнародний інститут адміністративних наук [8].

Процеси децентралізації, демократизації країн постсоціалістичного простору обумовили певну обережність та послідовність у політиці керівництва цих країн щодо створення «класу вищих адміністраторів». Така модель організації державної служби обумовлена самим етапом формування публічної служби європейського зразка, розвитком системи державного управління та налагодження адміністративних процесів щодо реалізації політики євроінтеграції, захисту національних і місцевих інтересів. Включення до цієї моделі критерію «обраних» залишає відкритим питання ефективності як управлінських рішень будь-якого рівня, так і компетентнісного підходу до розв'язання професійних завдань. Тому вкрай важливим, на нашу думку, є розуміння традиційного підходу до формування стратегічної компетентності сучасних керівників в умовах кар'єрної моделі проходження державної служби або змішаної, із залученням елементів посадової. Розглянемо практику підготовки керівників декількох європейських країн.

Так, у Німеччині в процесі професійного розвитку службовця йдеться про необхідність поєднання цілей організації та інтересів адміністрації з інтересами

персоналу (soft skills) [12]. Ключовими напрямками навчання для вищих посадовців вважаються такі: комунікації та кооперація, саморозвиток, лідерство та менеджмент, зв'язок з громадськістю та ЗМІ, розвиток людських ресурсів. Керівники набувають знань за трьома напрямками: глобальна публічна політика (підтримка, сприяння демократії та глобальне партнерство), європейське врядування (вироблення європейського законодавства та вплив на нього; європейське економічне та фінансове врядування) та управління організаційними змінами (партнерство публічного та приватного сектору, стратегічне управління, управління змінами).

У Нідерландах модель компетентності вищих чиновників охоплює знання та навички з системного управління, пошуку шляхів вирішення проблем, специфіки міжособистісних відносини, оперативної ефективності, впливу на людей, розвиток особистих якостей та управління з урахуванням впливів середовища [8, с. 150]. На відміну від розуміння стратегічної компетентності керівника в Нідерландах Національна школа управління (ENA) Франції готує за такими напрямками, як: Європа, території, управління та державний менеджмент. Практична частина підготовки вищих управлінців спрямована на відтворення для слухачів ситуацій, які потребують прийняття колективом самостійних рішень. Найважливішою складовою є тренінги та кейси як практична складова навчання (відтворення практичних ситуацій під час навчання).

У Крайовій школі публічної адміністрації Польщі особливу увагу приділяють стратегічному управлінню в публічній адміністрації (у тому числі місцевого рівня), створення іміджу уряду (автопрезентації) та керівництву колективною роботою. Надзвичайного значення набуває рівень культури керівника, його професійної, правової, соціальної поведінки та самопочуття, самоповаги [10; 11; 13]. Як продовження цього напрямку підготовки однією з форм підтримки рівня стратегічної компетентності у Великій Британії є обмін досвідом під час семінарів для керівників. Обмін думками, позиціями під час обговорення проблем керівниками одного адміністративного рівня, розуміння та поділ ними стратегічного бачення політичних посадовців дозволяє забезпечити певний синергетичний ефект в управлінні публічним сектором у цілому та державним зокрема.

Іншим напрямком формування стратегічної компетентності можна позначити слідування чітким професійним стандартам, як це існує в Латвії [10]. Подібна

практика наявна в підготовці керівників Фінляндії [8], де розроблено дві групи вимог – приписані та загальнолідерські. До приписаних (формальних) вимог відносять вищу освіту, професіоналізм, управлінські здатності, досвід роботи на державних посадах, тоді як до лідерських – етичну поведінку, вміння працювати в колективі та комунікабельність, здатність до самовдосконалення та саморозвитку. Акцент на саморозвиткові та здатності до особистісного розвитку є відмінною рисою формування стратегічної компетентності керівників вищого рівня державної служби цих країн.

Спеціальним освітнім закладом, який готує середню та вищу ланку керівників у системі «приватизованої» публічної служби Італії, є Вища школа державного управління при Президії Ради Міністрів Італії. Окрім цього здійснюється спеціалізована підготовка службовців у Центральній школі податкових інспекторів, Вищій школі управління при Міністерстві внутрішніх справ, Вищій школі внутрішнього адміністрування з обласними та регіональними секціями, Вищій школі публічних адміністраторів [6; 7]. Навчання відбувається за різними напрямками впродовж року. Школа займається підвищенням кваліфікаційного рівня службовців різних напрямів, веде дослідницьку роботу, що уможливило реалізацію наукового потенціалу адміністраторів, що, власне, може бути окремим напрямом пошуку механізмів поєднання професійних, науково-дослідницьких інтересів та роботи на адміністративній посаді для керівних кадрів.

Висновки. Отже, як свідчить зарубіжний досвід, для підтримки професійно-кваліфікаційного рівня та високого ступеня довіри громадян необхідним є дотримання трьох вимог у підготовці вищих керівних кадрів державної служби – формуванні стратегічної компетентності вищих керівників державної служби. Це загальне бачення стратегічного розвитку країни, стійкість поглядів та принципів на стратегію реформування, єдність політичного та адміністративного керівництва у справі реформування державної служби та модернізації державного управління в цілому. В єдності та цілісності сприйняття та реалізації цих умов і полягає сутність та запорука ефективності реформ системи державного управління та модернізації інституту державної служби за принципами європейського врядування.

Список використаних джерел

1. **Боссарт Д.** Державна служба у країнах кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О. М. Шаленко. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.
2. **Длугопольський О. В.** Суспільний сектор економіки і публічні фінанси в епоху глобальних трансформацій : монографія / О. В. Длугопольський. – Тернопіль : Екон. думка ТНЕУ, 2011. – 632 с.
3. **Європейські** принципи державного управління / пер. з англ. О. Ю. Куленкової. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.
4. **Загорський В. С.** Концепція публік менеджменту: еволюція підходів до дослідження / В. С. Загорський, А. В. Ліпенцев // Теорія державного управління – практики державного управління : матеріали наук.-методолог. семінару в режимі відеоконференц-зв'язку, Київ – Дніпропетровськ – Львів – Одеса – Харків, 23 листоп. 2010 р. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського. – К. : НАДУ, 2011. – С. 20 – 29.
5. **Загорський В. С.** Стратегічні ініціативи із забезпечення якості підготовки управлінців / В. С. Загорський, А. В. Ліпенцев // Теорія державного управління – практики державного управління: матеріали наук.-методолог. семінару в режимі відеоконференц-зв'язку, Київ – Дніпропетровськ – Львів – Одеса – Харків, 23 листоп. 2010 р. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського. – К. : НАДУ, 2011. – С. 5 – 12.
6. **Лазор О. Д.** Інститут контролю за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування в Республіці Італія: досвід для України / О. Д. Лазор, І. П. Шелепницька // Теорія та практика держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2007. – Вип. 1 (16). – С. 192 – 199.
7. **Лазор О. Д.** Інститут публічної служби в Республіці Італія / О. Д. Лазор, І. П. Шелепницька // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності державних службовців: теорія, практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Л. : ЛРІДУ, 2007. – Ч. 1. – С. 253 – 258.
8. **Лобанов В. В.** Работа с высшим административным персоналом в США и других зарубежных странах / В. В. Лобанов. – М. : Изд-во РАГС, 2006. – 230 с.

9. **Лубчак В.** Що загрожує суверенітету України : доповідь НАН України «Національний суверенітет України в умовах глобалізації» / В. Лубчак // День. – № 74. – 2012. – 26 квіт. – Режим доступу : www.day.kiev.ua/227664.
10. **Публічна служба.** Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. Тимощука, А. Школика. – К. : ЦППР, 2007. – 596 с.
11. **Самоврядування** та територіальна організація влади в Польщі / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк. – К. : Міленіум, Вид-во УАДУ, 2001. – 184 с.
12. **Свірнюк О. М.** Кар'єрна та посадова системи: порівняльні характеристики / О. М. Свірнюк // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності державних службовців: теорія, практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Ч. 1. – С. 284 – 288.
13. **Своински Э.** Принципы функционирования публичного управления в Польше / Э. Своински, Я. Бизон-Куроцка // Теорія та практика держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2007. – Вип. 1 (16). – С. 376 – 382.
14. **Сергеев А.** Система комплексного обучения руководителей проектов / А. Сергеев // Управление персоналом. – Украина. – № 10 (181). – 2008. – С. 24 – 26.