

Оксана ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ

ФОРМУВАННЯ РАМОК ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ : ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ



**ПАРХОМЕНКО-
КУЦЕВІЛ**

Оксана Ігорівна,

доктор наук з державного управління, головний науковий співробітник Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ.

Анотація: у статті проаналізоване поняття «компетентність», «професійна компетентність» «рамка професійної компетентності». Здійснено аналіз та класифікацію професійних та особистісних якостей публічних службовців, які дають можливість ефективно виконувати свої функціональні обов'язки. Розроблена матриця рамки компетентності публічних службовців, які претендують (або вже призначені) на керівні посади.

Ключові слова: публічна служба, публічні службовці, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, посади, навички, вміння, знання, компетентність, рамка професійної компетентності публічних службовців.

УДК 35.08-005.336.2

Постановка проблеми. Кадри в системі публічного управління є основою та рушійною силою будь-якого процесу в державі, саме персонал системи публічного управління розробляє, приймає, реалізує державно-управлінські рішення і від якості проведеної роботи залежить ефективність і результативність самої системи публічного управління. Однак, на даний час існують проблеми щодо формування професійного складу публічного управління, зокрема, виокремлення та регламентація вимог до професійної компетентності таких кадрів відповідно до займаної посади та виконуваних функціональних обов'язків.

Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженого указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, передбачено здійснення реформування державної служби та оптимізація системи державних органів [13]. Це, в свою чергу, передбачає професіоналізацію кадрів системи публічної служби, формування дієвого корпусу публічних службовців в Україні [11].

Основними цілями реалізації державної кадрової політики на 2012-2020 роки є, зокрема: розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів; формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління; підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ [9].

Таким чином, базовими нормативними документами окреслено потребу у забезпеченні професійного кадрового складу системи державної служби України. Формування кадрів через обґрунтування основних компетентностей забезпечує систему державної служби професійними фахівцями здатними вирішувати завдання, які ставить перед ними держава та суспільство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державної служби окреслюють багато вчених, у тому числі: Г. Атаманчук, Ю. Битяк, Н. Гончарук, С. Дубенко, І. Лопушинський, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Окіс, В. Олуйко, Є. Охотський, О. Радченко, А. Рачинський, В. Рижих, С. Сergyгін, А. Сіцінський, О. Турчинов, С. Хаджирадева, Ф. Хміль, В. Шилова, О. Якубовський та ін. Зазначені автори аналізують основні вимоги до професійної компетенції державних службовців, вимоги до психологічних якостей службовців, а також обґрунтовують вимоги щодо освітньо-кваліфікаційного рівня кадрів державної служби.

Водночас, серед невирішених раніше частин загальної проблеми є системний аналіз наукових розробок рамок професійної компетентності публічних службовців.

Метою статті є обґрунтування запровадження рамок професійної компетентності публічних службовців з метою формування професійного кадрового складу системи публічної служби України.

Виклад основного матеріалу. Спочатку дослідження визначимо поняття «компетентність», «професійна компетентність» «рамка професійної компетентності».

Компетентність – спроможність за рахунок знання виконувати і керувати виконанням певного комплексу робіт з певною швидкістю, якістю та ефективністю, що являє собою певний процес або певну частину процесу, функцію або певну частину функції, та мати уявлення про теорію, уміння, навички та досвід у цій сфері [4, с. 328].

Професійна компетентність фахівців системи державного управління – це спроможність працівника за рахунок отриманих знань, вмінь, навичок та досвіду виконувати свої посадові обов'язки. Таким чином, рамка професійної компетентності – це чітко визначені якості, на підставі ґрунтовного аналізу функцій та виконуваних робіт публічних службовців, за допомогою яких службовець відповідно до займаної посади ефективно, результативно, якісно виконує свої функції.

У дослідженні проаналізуємо механізми формування рамки компетентності публічних службовців, до яких автор відносить державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

У діючій редакції закону України «Про державну службу» [5] визначено основні обов'язки державного службовця, у тому числі: забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції; безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників; збереження державної таємниці; постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації; ініціатива і творчість в роботі та ін. З цього випливає, що державний службовець повинен мати такі ділові якості як спрямованість на отримання результату, самовдосконалення, творчість та ініціативність.

Виходячи з наведеного до основних професійних компетентностей службовців належать: по-перше, орієнтація на отримувача адміністративних послуг; по-друге, управління змінами; по-третє, відповідальність за результати; по-четверте, вміння планувати і організувати свою діяльність; по-п'яте, результативність; по-шосте, ініціативність; по-сьоме, вміння приймати управлінські рішення; по-восьме, вміння делегувати певні повноваження; по-дев'яте, вміння працювати у команді; по-десяте, вміння вирішувати конфлікти.

Аналіз наукової літератури з проблематики дає підстави зазначити, що до основних компетентностей державного службовця слід віднести наступні: громадянська зрілість, здатність забезпечити предметність, конкретність і професіоналізм в управлінні, глибокі спеціальні знання, уміння використовувати у своїй діяльності передові управлінські технології і досвід, прогресивні методи, прийоми, раціональні форми й організаційно-технічні засоби управління; висока ерудиція, практичний та гнучкий розум, здоровий глузд, аналітичне мислення, комунікабельність, ініціативність, творчість, патріотизм, вимогливість, дисциплінованість, високу працездатність, толерантність, тактовність, високу професійну культуру та ін. [2; 6].

На думку М. Пірен, для керівного персоналу у сфері державної служби вкрай необхідними є такі якості, як професіоналізм, патріотизм, громадянськість, дійова ініціатива, схильність до певного ризику та ін. На підставі аналізу найбільш значущих якостей сучасного керівника державного управління вони виділяють: якості, що визначають ставлення управлінця власне до себе і свого саморозвитку; вольові якості (наполегливість, витримка, стресостійкість); емоційно-динамічні якості (почуття гумору, життєрадісність); якості, що визначають вчинки управлінця (організованість, послідовність, відповідальність, схильність до ризику); ставлення до колег та підлеглих; комунікабельність, уважність, контактність, справедлива емпатія; суто управлінські якості (творчість, професіоналізм, почуття новизни, глобальність мислення, відчуття ситуації та ін.) [7, с. 235].

Н. Гончарук до основних рис особистості керівників відносить такі: організаторські здібності, уміння впливати на підлеглих, націлювати їх на плідну творчу працю; упевненість у собі, рішучість і наполегливість, здатність до творчого вирішення завдань; прогнозування ситуацій та результатів діяльності; уміння приймати рішення;

відповідальність; уміння контролювати свої емоції; заповзятість у вирішенні наявних проблем; висока професійна компетентність; прагматизм; постійне прагнення до самовдосконалення [2, с. 156].

Крім того, можна визначити два рівні якостей, за якими може і повинен розвиватися державні службовці: первинні, якими володіють претенденти на посаду в органах виконавчої влади, і ті, які формуються в процесі виконання державних функцій, набуття досвіду і просування за ієрархією [1, с. 262].

Первинні (початкові) якості бачаться в загальнокультурному, діловому і особистісному аспектах. У загальнокультурному - це загальна підготовка, цільові та ціннісні орієнтації, досвід спілкування з людьми, певні етичні й естетичні навички, культура мови; в діловому - компетентність, трудова активність, досвід громадської і державної діяльності, дисциплінованість і вміння підвищувати кваліфікацію, почуття відповідальності за результати праці; в особистісному - чесність, самостійність, моральна витримка, рішучість, ініціативність, комунікабельність, надійність, розвинута воля.

Якості, які формуються в процесі діяльності державного службовця, свідчать як про його здатність до самовдосконалення, так і про позитивний мікроклімат (діловий і соціально-психологічний) у колективах органів державної влади. До них належать: у загальнокультурному аспекті - знання історії країни, основних інтелектуальних цінностей сучасності, ораторське мистецтво, навички проведення різних масових заходів, здатність мислити по-державному; у діловому - організованість, уміння спрямовувати діяльність інших, здійснювати контроль, послідовність у вирішенні завдань, вміння розбиратись у сучасних досягненнях науково-технічного прогресу; в особистісному - принциповість, мужність, стійкість, уміння переконувати, зразкова поведінка [1; 2; 10-11].

Серед сучасних компетентностей тих осіб, що займають керівні посади в країнах-членах ЄС та Європейській Комісії, є наступні:

- 1) відкритість мислення і поведінки (гнучкість, здатність навчатися, різносторонність);
- 2) інноваційність (ініціативність, новаторство, креативність, творчий підхід, сміливість);
- 3) добросесність (чесність, прозорість, підзвітність, відданість справі);
- 4) соціальні навички (навички комунікації, уміння створювати коаліції і партнерство, ведення переговорів);
- 5) націленість на результат (обробка інформації, винесення суджень, рішучість, розв'язання проблем);
- 6) організація (організаційні навички, планування та оцінювання, розвиток персоналу, делегування, уміння створювати команди);
- 7) знання відповідно до рівня керівництва (рівень ЄС: інституції, процедури, політики ЄС, законодавство ЄС, відносини і партнерські мережі; національний рівень: галузева політика і пріоритети, національна система і процедури, мережі соціального партнерства в Європі, відносини ЄС – країна-член ЄС) [3, с. 36-37].

В. Співак вважає, що до кадрового потенціалу державного службовця належать: по-перше, професійно-кваліфікаційний потенціал – професійні знання, уміння, навички, що обумовлюють компетентність та становлять його; по-друге, творчий потенціал – інтелектуальні, пізнавальні здібності, гнучкість, адаптивність; по-третьє, комунікативний потенціал – здатність до співробітництва, діяльності в умовах колективної організації праці, взаємодії з іншими членами групи; по-четверте, морально-мотиваційний потенціал – ціннісно-мотиваційна сфера, спрямованість, ідеали, мотиви, світогляд, ступінь моральної чистоти цілей та способів їх досягнення; по-п'яте, лідерський потенціал – здатність впливати на інших та вести їх за собою; по-шосте, потенціал до розвитку, який виявляється у динаміці розвитку всіх інших елементів кадрового потенціалу; по-сьоме, адміністративний потенціал – ділові та особисті зв'язки й контакти, що розширюють інформаційний простір та можливості залучення ресурсів для досягнення цілей; по-восьме, потенціал асертивності – упевненість у своїх силах [12, с. 182-183].

Профілі компетентностей, які розробляються на службовців повинні мати такі основні групи: орієнтація на результат; аналітичне мислення; управління людськими ресурсами; ефективна комунікація [10, с. 308].

На нашу думку, основними вимогами щодо публічних службовців є: по-перше, лідерські якості; по-друге, стратегічне управління; по-третє, розв'язання конфліктів; по-четверте, вміння приймати оптимальні рішення; по-п'яте, прогнозування та планування; по-шосте, управління змінами; по-сьоме, самоорганізація тощо.

Система формування підходу управління персоналом за компетентностями повинна мати такі основні блоки (рис. 1):

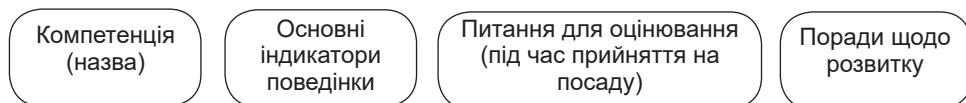


Рис. 1. Матричні показники рамки компетентності публічних службовців.

На нашу думку, вирішувати проблеми формування рамок професійної компетентності публічних службовців слід починати з чіткого розмежування посад публічної служби: політичні посади, адміністративні посади, посади службовців місцевого самоврядування та з урахуванням їх функціональних обов'язків.

У проєкті закону України про державну службу [8] визначено три категорії посад державних службовців (А, В, С). водночас, зазначене розмежування не є чітким. Крім того, доцільно було б сформувати єдиний кодекс законів про публічну службу України, де визначити: політичні посади, адміністративні, посади в органах місцевого самоврядування, а також відокремити тих осіб, які не належать до державних службовців.

Так, наприклад, для публічних службовців, які займають керівні посади (це І категорія посад) до основних компетентностей слід віднести наступні: лідерські якості, реалізація стратегічних цілей, вирішення конфліктів, орієнтація на результат, робота у команді, аналіз ситуації, прийняття управлінських рішень, орієнтація на споживача, делегування повноважень, управління змінами.

Далі формується матриця рамки компетентності публічних службовців, які претендують (або вже призначені) на керівні посади (вища ланка) (Табл. 1).

Таблиця 1.

Матриця рамки компетентності публічних службовців, які претендують (або вже призначені) на керівні посади.

Компетенція	Основні індикатори поведінки	Питання для оцінювання
Лідерські якості	Вміння надихнути співробітників на виконання якісно своїх обов'язків; Забезпечення роботи у команді та співпраці у колективі; Організація роботи над проєктом; Кожний фахівець вносить свій вклад у проєкт	Які зміни відбулися у колективі? Які результати Ви отримали? Хто з групи не виконував якісно свої функції? Що Ви зробили неякісно як керівник? Досягли Ви мети проєкту?
Реалізація стратегічних цілей	Вміння формулювати стратегічні цілі та шляхи їх досягнення; Відстежувати довгострокові цілі у своїй роботі Встановлювати механізми досягнення стратегічних цілей	За який термін були досягнуті стратегічні цілі? Яким чином ці цілі впливаю на роботу державного органу влади? Чи були механізми досягнення цілей ефективними? Що не вдалося досягнути?

Вирішення конфліктів	Виявлення конфліктів у колективі. Вміння знайти компромісне рішення. Не переходити на особистісні стосунки	Встановіть причини виникнення конфлікту та його сторони. Чи можливо було уникнути конфлікту? Чи була вирішена конфліктна ситуація? Що зробити, щоб конфлікт не повторювався? Яка роль керівництва у конфлікті?
Орієнтація на результат	Чіткий розподіл обов'язків всередині команди Постійний моніторинг досягнутого результату та порівняння його з первинними цілями Забезпечення ефективного використання часу та наявних ресурсів	Чи задоволені Ви отриманим результатом? Чи співпадає отриманий результат з первинними цілями? Чи ефективно Ви використали час та наявні ресурси? Що не вдалося досягнути? З якої причини? Хто з команди не виконав (або неякісно) виконав повноваження? Що потрібно змінити, щоб отримати бажаний результат?
Робота у команді	Вміння виконувати завдання делегуючи повноваження. Отримання результату під час виконання командної роботи. Досягнення цілей. Ефективність роботи	Хто в команді не виконав свої повноваження? З яких причин? Чи були досягнуті цілі за певний час? Якщо ні – хто з команди в цьому винен? Що потрібно змінити у кадровому складі, щоб ефективно працювала команда? Яких фахівців бракувало під час виконання завдання? Чи були конфліктні ситуації? Чому?
Аналіз ситуації	Розгляд та інтерпретація широкий масивів інформації Розгляд та обґрунтування важливих концепцій та підходів Формування висновків, зорієнтованих на результат Передбачення проблем, які можуть виникнути у ситуації	Який досвід дав можливість ефективно проаналізувати ситуацію? Який аналіз дав позитивний та негативний результат? Які механізми Ви використовуєте у своїй роботі? На підставі Вашого аналізу приймалися ефективні рішення?
Прийняття управлінських рішень	Ефективне та вмотивоване прийняття рішень Вміння приймати рішення у короткі терміни Вміння акумулювати інформаційне поле Приймати рішення у кризових та невизначених ситуаціях	Яке рішення мало ефект? Чи були прийняті рішення, які стали непопулярними? З яких причин? Чи були прийняті рішення своєчасно? Чи було громадське обговорення важливого управлінського рішення? Який механізм прийняття рішення є ефективним? Які наслідки прийнятого рішення?
Орієнтація на споживача	Відкритість у роботі Орієнтація на споживача послуг Здатність формулювати чіткі та прозорі рішення з урахування інтересів споживача Зворотній зв'язок Оцінка наслідків	Як приймаються рішення з урахуванням інтересів споживача? Що важливого слід врахувати при прийнятті рішення? Як оцінити ефективність прийнятого рішення? Який є зворотній зв'язок зі споживачем? Як прийняте рішення змінило ситуацію у житті споживача?
Управління змінами	Аналіз ситуації та визначення потреби у змінах Визначення позитивних та негативних наслідків змін Акумулювання інформації, делегування повноважень	Які зміни у Вашій діяльності відбулися? Які навички та досвід Ви використовували при управлінні змінами? Які кризові ситуації були вирішені? Які механізми управління змінами Ви використовували?

<p>Делегування повноважень</p>	<p>Легко подрібнювати завдання на частини Вміння знаходити підходи до підлеглих Вміння якісно ставити завдання Вміння контролювати виконання завдання Вміння акумулювати отримані результати та формувати єдине рішення</p>	<p>Які рішення можливо делегувати підлеглим? Що Ви очікуєте від підлеглих? Яким чином оцінюєте роботу підлеглих у цьому напрямку? Які важливі критерії є для виконання завдання? Які негативні та позитивні наслідки несе делегування повноважень?</p>
--------------------------------	---	--

Висновки та перспективи подальших досліджень. У статті розкрито поняття управління персоналом через компетентнісний підхід. Основними блоками рамки компетентності публічних службовців є: компетенція, основні індикатори поведінки, питання для оцінювання (під час прийняття на посаду), поради щодо розвитку (які формуються після призначення на посади з урахуванням конкретних особистісних та професійних якостей публічного службовця). Автором сформована рамка компетенції публічних службовців, які займають керівні посади та визначені такі основні професійні та особистісні якості: лідерські якості, реалізація стратегічних цілей, вирішення конфліктів, орієнтація на результат, робота у команді, аналіз ситуації, прийняття управлінських рішень, орієнтація на споживача, делегування повноважень, управління змінами.

Література:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток : монографія / Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с. [76]
3. Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад. : О.Ю. Оржель, О.М. Палій, І.В. Кравчук [та ін.] – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. : Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
5. Закон України про державну службу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.
6. Пархоменко-Куцевіл О.І. Удосконалення сучасних кадрових технологій в системі державної служби України: концептуальні аспекти / О.І. Пархоменко-Куцевіл // Аналітика і влада. – 2014. - № 9. – С. 171-179.
7. Пірен М. Політична еліта та проблеми політичної елітаризації українського суспільства / М. Пірен // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 1. – С. 242–249.
8. Проект закону про державну службу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.
9. Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
10. Публічна адміністрація в Україні : становлення та розвиток : монографія / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н. Р. Нижник. – Д. : МОНОЛИТ, 2010. – 400 с.
11. Радченко О. В. Стратегічні завдання державної кадрової політики / О. В. Радченко, П. М. Петровський // Публічне управління : теорія та практика – Х. : Вид-во АДНДУ, 2012. – № 2(10). – С. 43 – 48.
12. Спивак В.А. Развивающееся управление персоналом / В.А. Спивак. – СПб. : Издат. дом «Нева», 2004. – 440 с.
13. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січн. 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>