

Ігор ШПЕКТОРЕНКО

Національна академія державного управління

при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## **ПРОФІЛЮВАННЯ ПОСАДОВИХ КОМПЕТЕНЦІЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА ОСНОВІ ФУНКЦІЙ УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Обґрутується та пропонується процесний підхід, який на підставі функцій управління, державного управління має покладатися в основу конструювання та використання Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, а отже, відображатися в процесі складання профілів професійної компетентності державних службовців. Для розв'язання практичної проблеми складання посадових інструкцій розробляються підходи, зміст яких полягає в поетапному використанні таких підходів: процесного (з метою визначення сукупності управлінських процесів, факторів, що забезпечують найголовніший процес – створення проміжних або кінцевих форм адміністративної послуги, соціального управління), функціонального (з метою формалізації функцій державного органу, його структурного підрозділу, функцій державного службовця в межах його посадової компетенції) та компетентнісного (з метою переформатування сукупності формалізованих функцій у посадові компетенції (та професійні компетентності) державних службовців). Пропонуються основні (базові) посадові компетенції, професійні компетентності державних службовців: з планування, організації, мотивації, контролю; комунікації; оцінювання; набору (підбору) персоналу.

Ключові слова: професійно-кваліфікаційні вимоги, державні службовці, посадова компетенція, профіль посадової компетенції.

***Ihor Shpektorenko. Profiling the position competencies of public servants on the basis of management and public administration functions***

The article is devoted to the profiling approach to the position competencies of public servants on the basis of management and public administration functions. The article aims to justify process approach to formalization the public servants' functions. This approach is based on functions of administration, management and public administration. To solve practical problems of job descriptions' composition, we continue to develop approaches, the content of which is in gradual use: process approach (to determine the complex of management processes, factors that provide the most important process – the creation of intermediate or final forms of administrative services, social administration), functional approach (to formalize the functions of the state authority, its structural unit, functions of public servant within its position competence, and competence approach (to reformat complex of

formalized functions in position competences (and professional competences) of public servants). The main (basic) position competences, professional competences of public servants on: planning, organization, motivation, control; communication, mark; recruitment (selection) of staff are suggested.

Key words: professional and qualification requirements, public servants, position competence, type the position competence.

Запровадження в державній службі України профілів професійної компетентності активізувало дослідження різних аспектів формування означеній якості в державних службовців, а також управління цим процесом. За півтора десятиліття існування наукової галузі державного управління дуже велику кількість різноманітних профілів компетентностей для державних службовців запропоновано такими вченими: В. Д. Бакуменко, В. В. Голубь, Н. Т. Гончарук, Н. М. Колісніченко, Н. А. Липовська, Т. В. Маматова, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, Л. А. Пашко, Т. І. Пахомова, С. М. Серьогін, Н. Г. Синицина, Ж. В. Таланова, С. К. Хаджирадєва, І. І. Хожило, Ю. П. Шаров. Однак теоретичні аспекти означеного профілювання ще залишаються актуальною науковою проблемою, оскільки від якості профілювання залежить те, на що будуть орієнтовані державні службовці у процесі роботи, професійного оцінювання, мотивації, навчання, виховання та самоосвіти.

У попередніх статтях автор обґрутував підхід, що будувався на методиці формалізації типових завдань та функцій державних органів. Але реалізація процесного підходу в тих публікаціях спиралася на систематизовані конкретні функції та завдання структурного підрозділу державного органу (управління облдержадміністрації). Тоді ж було вказано, що процесний підхід дозволяє визначати типові функції та завдання державного службовця, зміст його посадової компетенції, діяльності, що базувається на функціях державного службовця, які, у свою чергу, повинні спиратися на функції структурного підрозділу державного органу, державного органу влади, державної служби, державного управління [12; 13].

Мета статті: обґрутування процесного підходу до формалізації функцій державних службовців, в основу якого покладено функції управління, менеджменту, державного управління.

Для розв'язання практичної проблеми складання посадових інструкцій нами продовжено розробку підходів, зміст яких полягає в поетапному використанні: процесного підходу (з метою визначення сукупності управлінських процесів, факторів, що забезпечують найголовніший процес – створення проміжних або кінцевих форм адміністративної послуги, соціального управління),

функціонального підходу (з метою формалізації функцій державного органу, його структурного підрозділу, функцій державного службовця в межах його посадової компетенції) та компетентнісного підходу (з метою переформатування сукупності формалізованих функцій у посадові компетенції (та професійні компетентності) державних службовців).

Нагадаємо, що посадова компетенція працівника визначається стосовно посади. Посада є однією з форм розподілу праці на державній службі. О. І. Турчинов називає її початковою універсальною формою, «першоцеглинками» організації людей в усіх державних, громадських і приватних структурах. Він визначає посаду як встановлену (конституйовану) соціальну роль, яку виконує людина в державних, громадських, приватних організаціях, підприємствах та установах. Зміст посади формують трудові функції, які визначають основні напрями діяльності, завдання, передбачені для конкретної соціальної ролі, і є їх неподільною формою в організаційній структурі [11, с. 114]. Загальна схема означеного в даній статті підходу має той самий зміст, що й у попередніх статтях: процесний підхід > функціональний підхід > компетентнісний підхід. Отже, обґрунтуюмо процесний підхід до формалізації функцій державних службовців, в основу якого покладено функції управління, менеджменту, державного управління.

Процесний підхід, обґрутований представниками класичної школи управління, мав невеличку передісторію. Концепція функціонального менеджменту була сформульована ще на початку ХХ ст. американським ученим Ф. Тейлором і розглядалась ним як форма системного підходу до менеджменту. Ф. Тейлор не оминув увагою функції управління. Те, що здійснив Ф. Тейлор у науці, актуальне й зараз. Незважаючи на те що підхід Ф. Тейлора був покликаний забезпечити збільшення виробництва праці на промислових підприємствах, низка його висновків актуальна й для професійної діяльності у сфері державного управління – у державній службі. Він акцентує на тому, як непотрібно організовувати розподіл повноважень, будувати організаційну структуру, а власне висновки з менеджменту не можна майже автоматично переносити на впровадження у сфері державного та публічного управління, управління персоналом. Коротко сформулюємо основні положення функціонального менеджменту: розділення функцій планування (контролю) і виконання (виробництва) між менеджерами та робітниками; розділення процесу на операції; стандартизація та спрощення операцій; вузька спеціалізація робітників; відрядна форма заробітної плати. Така

система давала певні переваги: співробітники отримували можливість спеціалізуватися в обраній ними професії і, таким чином, виробляти професійні навички високого рівня; унаслідок централізації різних функцій витрати організації знизились; праця стала більш безпечною, оскільки відтепер кожен знав власне місце, а також роботу, яку він повинен виконувати; стало легше формувати організаційну структуру компанії.

За час свого існування функціональний менеджмент вичерпав власні резерви, і йому на зміну прийшов більш прогресивний – процесний менеджмент, який у наш час посідає домінуюче становище у світі. Керівники підприємства, які вирости на функціональному управлінні, докладають багато зусиль для опанування перехресної структури вертикального та горизонтального управління процесами [7, с. 5]. У процесному менеджменті організація розглядається як сукупність функціональних перехресних процесів організації, що відповідає дійсному порядку виконання роботи. У самій науці менеджменту вкорівнivся поділ на функціональні та оперативні стратегії [6, с. 9 – 10]. Функціональні стратегії – це план дій організації в детальних напрямах (науково-дослідна робота, виробництво, маркетинг, фінанси, людські ресурси, інформаційні системи тощо). Функціональні стратегії додають деталі в стратегію бізнесу й показують, які функціональні дії будуть застосовані. Головна роль функціональної стратегії – підтримка загальної стратегії бізнесу, другорядна – досягнення функціональних цілей.

Оперативна стратегія належить до більш вузьких і детальних підходів. Вона важлива з точки зору стратегічної завершеності. Навіть найменша організаційна структура, якщо важливе її існування, є суттєвим елементом досягнення мети, її менеджери повинні це розуміти та мати відповідні цілі.

Отже, з огляду на наукові погляди Ф. Тейлора на концепції функціонального та процесного менеджменту, актуальну для державної служби є думка про розділ функцій планування (контролю) і виконання між менеджерами та робітниками; про можливий (і бажаний) розділ процесу управління на операції, етапи. Особливістю державної служби є те, що, з одного боку, централізація різних функцій є непридатною та шкідливою в умовах державного органу, коли не можна жорстко функціонально формувати організаційну структуру; а з іншого – у вигляді профілів компетенцій та посадових інструкцій державний службовець повинен знати та виконувати ту роботу, яка за ним закріплена згідно з указаними документами. Також корисними для державної служби мають стати: оперативні стратегії управління державним органом,

оперативні стратегії управління персоналом, насамперед гнучкість у розрахунку заробітної плати, гнучкі системи стимулювання. Спеціалізація повинна мати головне завдання – розширення професійної компетентності не лише в певній сфері управління, а й в обраній професії. Стандартизація професійної діяльності має бути в розумних межах, вузька спеціалізація працівників можлива лише на обмеженій кількості найнижчих посад державної служби (наприклад, технічного та канцелярського змісту).

Підхід до управління як до процесу визначає управління як процес, у якому діяльність, спрямована на досягнення цілей організації, розглядається не як одночасна дія, а як серія безперервних взаємопов'язаних дій – функцій управління. Згідно з концепцією одного з представників класичної школи теорії – А.Файоля, «управляти – це означає передбачувати, організовувати, розпоряджатися, узгоджувати, контролювати». Це висловлювання вченого датується 1923 р., коли теорія управління тільки починала розвиватися. А.Файоль розглядав управління (у його термінології – адміністрування) як сукупність принципів, правил, прийомів, спрямованих на здійснення підприємницької діяльності найбільш ефективно, оптимально використовуючи ресурси та можливості фірми [5, с. 6]. Головний внесок А.Файоля в теорію управління в тому, що він розглядав управління як універсальний процес, який складається з кількох взаємопов'язаних функцій, таких як планування, організація, контроль.

Процесний підхід, з позиції В. Г. Воронкової, включає розуміння управління як універсального процесу, який складається з певних управлінських функцій – планування, організації, розпорядження, координації, контролю. У подальшому кількість функцій розширювалася – мотивація, комунікація, оцінка, прийняття рішень, набір персоналу, ведення переговорів, укладання угод [4, с. 39].

Інші класики управління, менеджменту, а також інші науковці виділяють значну кількість функцій, систематизованих згідно з різними принципами (підходами) до їхньої систематизації (класифікації) у переліку функцій. В. Д. Бакуменко визначає функції планування (з цілекладанням, конструюванням, програмуванням та проектуванням) з можливістю отримання до планування функцій передбачення та прогнозування, організації, мотивації, контролю [2, с. 28 – 31]; інші вчені виділяють функції менеджменту: організація, планування, мотивація, контроль, координація [3, с. 7]; функції управління: маркетинг, планування, організація, розпорядництво (керівництво, командування), мотивація, координація, контроль, комунікація, дослідження, оцінка, прийняття

рішень, підбір персоналу, представництво та ведення переговорів або укладання угод [5, с. 3, 5, 7].

Подальший розвиток класичної теорії управління досліджували Лютер Гюлік і Ліндалл Урвік. За основу вони взяли файолевські функції управління, і в підсумку адміністративна діяльність мала такі функції: планування, організація (створення формальних структур), укомплектування штату, керівництво, координація, звітність, складання бюджету. Із цих семи елементів адміністративної діяльності три – планування, організація і координація – безпосередньо взяті зі схеми А. Файоля. Замість файолевського поняття «командування» виникає поняття «керівництво». Л. Гюлік не виділяє контроль як окремий елемент, а використовує замість нього терміни «складання бюджету» та «звітність». У той самий час якщо у А. Файоля робота з кадрами в основному входить до функції організації, то Л. Гюлік виділяє її як самостійний елемент («укомплектування штату») [9, с. 81].

Згідно із суб'єктом впливу, обсягом (масштабом), засобами і характером впливу на об'єкт управління М. А. Малишева поділяє функції на соціально-організаційні та внутрішньоорганізаційні. Соціально-організаційні функції державного управління спрямовані на всю багатоманітність суспільних процесів, що відбуваються у внутрішньодержавному житті. У них полягає основний сенс управлінської діяльності держави, реалізується її призначення з виконання своїх обов'язків перед суспільством. Внутрішньоорганізаційні функції державного управління націлені на організацію, упорядкування, активізацію діяльності всіх структур державного апарату, надання їй визначеності та динамізму.

Згідно зі змістом та глибиною впливу на систему суспільних відносин функції державного управління поділяються на загальні та специфічні. Загальні функції державного управління відображають сутнісні моменти й наявні майже в будь-якій управлінській взаємодії його суб'єктів та об'єктів. У теорії управління, продовжує М. А. Малишева, серед найбільш значущих функцій виділяють такі: організація, планування, прогнозування, мотивація, регулювання, контроль. Специфічні функції державного управління втілюються в конкретних проявах усієї багатоманітності ситуацій, що виникають на практиці, де необхідно діяти тільки від імені держави, реалізуючи його компетенцію. До них можна віднести функції правозастосування, проведення виборів і референдумів, державний статистичний облік (перепис населення), ліцензування видів діяльності, регулювання особливих правових режимів (президентського управління, надзвичайного стану, вільних економічних зон) та ряд інших. М. А. Малишева справедливо вказує,

що саме завдяки управлінським функціям державних органів реалізуються функції державного управління [8, с. 12 – 13].

Науковцями розроблено чимало комплексів функцій державних органів, державних службовців, але не всі вони побудовані з урахуванням функцій управління, що становлять функціональну основу управління в державі. Отже, в основу методики формалізації типових функцій державних органів на основі процесного підходу повинні покладатися перш за все систематизовані конкретні функції управління та державного управління.

Н. В. Кузнецова серед іншого досліджувала функції, що виконуються керівниками на різноманітних рівнях ієархії та підтвердила висновки А. Файоля та його прибічників, що процес управління є універсальним, основні управлінські функції виконуються всіма керівниками, незалежно від виду підприємства, роду діяльності або рівня в ієархії, який вони обіймають. Тобто керівник промислового підприємства, керівник лікувального закладу, керівник місцевого відділку поліції виконують ті самі управлінські функції. Це стосується також і всіх підлеглих більш низького рівня, хоча час, що приділяється керівниками кожній функції, буде різним залежно від рівня. Наприклад, керівники нижчого рівня, які займалися конкретною та рутинною працею, значно більше пов’язані з контролем, ніж із плануванням та організацією робіт. Однак у міру просування нагору організаційним ланцюжком праця вимагає все більшої творчості та організаційних здібностей, що зумовлює збільшення часу, необхідного для планування, та зменшення часу, потрібного для контролю [10, с. 12 – 14]. Тому державна служба є міжфункціональною робочою командою. Міжфункціональною є професійна діяльність державного службовця. Висновки Н. В. Кузнецової підтвердили, по-перше, правильність лінійного наскрізного підходу стосовно забезпечення перерозподілу функцій між керівниками та підлеглими в процесі реалізації компетенції структурного підрозділу державного органу, що було викладено в наших попередніх статтях [12]; по-друге, універсальність процесу управління, тобто те, що основні управлінські функції виконуються всіма керівниками в організації, довели свою абсолютну придатність для розуміння процесу управління в державному органі, а отже – для розуміння змісту й спрямованості професійної діяльності керівників та підлеглих у державній службі.

Таким чином, процесний підхід, що базується на функціях управління, державного управління повинен покладатися в основу конструювання та використання Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, а

отже, переходити в процес складання профілів професійної компетентності державних службовців. Від науковості, системності, чіткості профілювання залежить не тільки орієнтування державних службовців на конкретний зміст їхньої роботи, а й спрямованість, зміст процесів професійного оцінювання, професійної мотивації, професійного навчання, професійного виховання та самоосвіти.

Базовими пропонується визнати такі функції управління та відповідні посадові компетенції, професійні компетентності: з планування (з дослідженням, цілепокладанням, конструюванням, прогнозуванням, програмуванням, передбаченням, проектуванням, маркетингом); організації (з прийняттям рішень, координацією, розпорядництвом (командуванням), узгодженням, звітністю, складанням бюджету); мотивації; контролю; комунікації (з компетенціями представництва, ведення переговорів, укладання угод); оцінювання; набору (підбору) персоналу, укомплектування штату. Профіль компетенції (профіль професійної компетентності) державного службовця, за умов упровадження наведеного в статті підходу, наскрізно відповідатиме основним функціям державного управління, умішуватиме зрозумілі вимоги (норми, стандарти), систематизовані згідно з тими функціями, які він повинен виконувати обов’язково. На функціях управління, державного управління повинні базуватися не тільки посадові компетенції (та професійні компетентності) працівників державних органів, а й зміст його професійного навчання.

Запропонована в статті методика розробки профілів компетенцій може застосовуватися й під час складання посадових інструкцій, що мають більш повне вираження професійної компетентності та професіоналізму державного службовця. Результати здійсненого в статті дослідження надають можливість забезпечити функціональну основу управління в державі, системно визначити функції державного органу, структурного підрозділу державного органу, забезпечивши перехресну структуру вертикального і горизонтального управління процесами, розподіливши процес управління їх між виконавцями та рівнями складності управлінської діяльності, посадами, забезпечити міжфункціональність у роботі державних службовців, уникнути ситуацій, коли певні функції втрачаються під час складання профілів компетенцій та посадових інструкцій. Функціональна спроможність кандидата на посаду або працівника здійснювати посадові завдання, компетенції, повноваження є однією з ознак його професійної придатності, професійної працездатності, його професійного потенціалу.

Напрямом подальших досліджень є використання етапів

управління у процесі профілювання посадових функцій (та завдань) державних службовців. Актуальним є діяльнісний підхід для стандартизації та оцінювання професійної та посадової діяльності державних службовців, що також може базуватися на процесному підході до управління. Зауважимо, що компетентнісний підхід здатний лише частково вирішити проблему підготовки спеціалістів та проблему професійного оцінювання державних службовців, оскільки згідно з одним з визначень професійна компетентність – це інтегральна професійна спроможність людини, що означає тільки його «підготовленість (вид. мною. – I. III.) до вирішення певного класу професійних завдань» [1, с. 130]. Дослідження й використання компетентнісного підходу має здійснюватися зі знанням та розумінням того, що будь-яка компетентність виявляється в діяльності.

Значний інтерес для подальших наукових досліджень, з нашої позиції, мають оперативні стратегії управління державним органом, оперативні стратегії управління персоналом державної служби, особливо в процесі переходу до публічного управління в державі.

#### **Список використаних джерел / List of references**

1. **Акмеологія** : учебник / под общ. ред. А. А. Деркача. – М. : РАГС, 2004. – 299 с. [Akmeologiya : uchebnik / pod obsch. red. A. A. Derkacha. – M. : RAGS, 2004. – 299 s.].
2. **Бакуменко В. Д.** Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. – К. : Інтерсервіс, 2013. – 174 с. [Bakumenko V. D. Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnia : navch. posib. / V. D. Bakumenko, L. M. Usachenko, O. V. Cherviakova ; za zah. red. L. M. Usachenko. – K. : Interservis, 2013. – 174 s.].
3. **Барліані И. Я.** Менеджмент: метод. указания // И. Я. Барліані, О. В. Грицкевич. – Новосибирск : СГТА, 2001. – 53 с. [Barliani I. Ya. Menedzhment: metod. ukazaniya // I. Ya. Barliani, O. V. Gritskevich. – Novosibirsk : SSGA, 2001. – 53 s.].
4. **Воронкова В. Г.** Філософія гуманістичного менеджменту (соціально-антропологічні виміри) : монографія / В. Г. Воронкова. – Запоріжжя : РВВ ЗДІА, 2008. – 254 с. [Voronkova V. N. Filosofia humanistychnoho menedzhmentu (sotsialno-antropolohichni vymiry) : monohrafia / V. N. Voronkova. – Zaporizhzhia : RVV ZDIA, 2008. – 254 s.].
5. **Герчикова И. Н.** Менеджмент : учебник / И. Н. Герчикова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Банки и биржи : ЮНИТИ, 1995. – 480 с. [Gerchikova I. N. Menedzhment : uchebnik / I. N. Gerchikova. – 2-e izd., pererab. i dop. – M. : Banki i birzhi : YuNITI, 1995. – 480 s.].
6. **Гольдштейн Г. Я.** Стратегический менеджмент : конспект лекций / Г. Я. Гольдштейн. – Таганрог : Изд-во ТРТУ, 1995. – 93 с. [Goldshteyn G. Ya. Strategicheskiy menedzhment : konspekt lektsiy / G. Ya. Goldshteyn. – Taganrog : Izd-vo TRTU, 1995. – 93 s.].

7. **Ефимов В. В.** Управление процессами : учеб. пособие / В. В. Ефимов, М. В. Самсонова. – Ульяновск : УлГТУ, 2008. – 222 с. [Efimov V. V. Upravlenie protsessami : ucheb. posobie / V. V. Efimov, M. V. Samsonova. – Ulyanovsk : UlGTU, 2008. – 222 s.].
8. **Малышева М. А.** Теория и методы современного государственного управления : учеб.-метод. пособие / М. А. Малышева. – СПб. : Отд. оператив. полиграфии НИУ ВШЭ, 2011. – 280 с. [Malysheva M. A. Teoriya i metodyi sovremenennogo gosudarstvennogo upravleniya : ucheb.-metod. posobie / M. A. Malysheva. – SPb. : Otd. operativ. poligrafi NIU VShE, 2011. – 280 s.].
9. **Кузнецова Н. В.** История менеджмента / Н. В. Кузнецова. – Владивосток : Изд-во Дальневосточ. ун-та, 2004. – 216 с. [Kuznetsova N. V. Istorya menedzhmenta / N. V. Kuznetsova. – Vladivostok : Izd-vo Dalnevostoch. un-ta, 2004. – 216 s.].
10. **Кузнецова Н. В.** Мотивационный менеджмент / Н. В. Кузнецова. – Владивосток : Изд-во Дальневосточ. ун-та, 2005. – 337 с. [Kuznetsova N. V. Motivatsionnyiy menedzhment / N. V. Kuznetsova. – Vladivostok : Izd-vo Dalnevostoch. un-ta, 2005. – 337 s.].
11. **Турчинов А. И.** Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики / А. И. Турчинов. – М. : МПСИ : Флинта, 1998. – 272 с. [Turchinov A. I. Professionalizatsiya i kadrovaya politika: problemyi razvitiya teorii i praktiki / A. I. Turchinov. – M. : MPSI : Flinta, 1998. – 272 s.].
12. **Шпектorenko I. V.** Профілювання посадових компетенцій з поетапним використанням процесного, функціонального та компетентнісного підходів / I. V. Shpектorenko // Вісн. Акад. митної служби України. Сер. «Державне управління» : наук. зб. – 2013. – № 1(8). – С. 87 – 92 [Shpектorenko I. V. Profiliuvannia posadovykh kompetentsii z poetapnym vykorystanniam protsesnoho, funksionalnoho ta kompetentnisnoho pidkhodiv / I. V. Shpектorenko // Visn. Akad. mytnoi sluzhby Ukrayny. Ser. «Derzhavne upravlinnia» : nauk. zb. – 2013. – № 1(8). – S. 87 – 92].
13. **Шпектorenko I. V.** Процесний підхід до формалізації управлінських функцій та завдань державних службовців / I. V. Шпектorenko // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – Вип. 2(8). – 2012. – Режим доступу : www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12sivzds.pdf [Shpектorenko I. V. Protsesnyi pidkhid do formalizatsii upravlinskykh funktsii ta zavdan derzhavnykh sluzhbovtsov / I. V. Shpектorenko // Publiche administruvannia: teoria ta praktyka : elektron. zb. nauk. pr. – Vyp. 2(8). – 2012. – Rezhym dostupu : www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12sivzds.pdf].

*Надійшла до редколегії 01.07.15*