

УДК 342.9. 08 : 35.083

Грищук А. Г., викладач кафедри
адміністративно-правових дисциплін ЛДУВС

Розвиток управлінських компетенцій державних службовців: нормативно-правовий аспект

У статті порушуються питання удосконалення нормативно-правового регулювання розвитку управлінських компетенцій державних службовців у контексті досвіду країн Європейського Союзу та США, шляхи підвищення ефективності діяльності державних службовців за рахунок професіоналізації державної служби України як пріоритетний напрямок реформування на шляху до Європейського Союзу.

Ключові слова: державна служба, компетенція, атестація державних службовців, Європейський Союз, підвищення ефективності.

В статье затрагиваются вопросы совершенствования нормативно-правового регулирования развития управленческих компетенций государственных служащих в контексте опыта стран Европейского Союза и США, пути повышения эффективности деятельности государственных служащих за счет профессионализации государственной службы Украины как приоритетное направление реформирования на пути в Европейский Союз.

Ключевые слова: государственная служба, компетенция, аттестация государственных служащих, Европейский Союз, повышение эффективности.

The article raises questions improving the legal regulation of administrative competence of civil servants in the context of the experience of the EU and the US, ways of improving the efficiency of civil servants by Ukraine of civil service reform as a priority towards the European Union.

Keywords: public service, competence, certification of civil servants, the European Union, increasing efficiency.

Постановка проблеми. Асоціація України до Європейського Союзу вимагає підвищення рівня державного управління, спрямованого на зростання ефективності державного управління економікою, на розвиток громадянського суспільства та інноваційний розвиток суспільства. Завдання забезпечення конкурентоспроможності країни на світових ринках і надання якісних державних послуг всередині країни, що є сьогодні ключовими для державної служби, призводять до необхідності зміни моделей державного управління від бюрократичної (патерналістської) до менеджеральної (сервісної). Збільшення інтелектуальної та творчої праці посилює значимість персоналу в системі державного управління та при цьому висуває підвищені вимоги до професійних та особистісних якостей працівників державної служби, насамперед, які займають посади керівників. Експертним рівнем компетентності державних службовців визначається як невисокий, що актуалізує не тільки його посилення, а й зміну структури. Для забезпечення ефективності діяльності на фоні посилення вимог громадськості до соціальної відповідальності держави важливо змінити установки, сформувати клієнтоорієнтовану управлінську культуру. Це можливо досягти шляхом розвитку нових управлінських компетенцій.

Аналіз досліджень даної проблеми. Теорії, методології та практиці компетентнісного підходу в загальному і кадровому менеджменті присвячені праці зарубіжних і вітчизняних вчених: Р. Бояціса, Р. Вільямса, Д. Кірпатріка, Д. МакКлелланда,

С. Перрі, Ч. Прахалда, Дж. Равена, Л. Спенсера, С. Спенсера, Г. Хамела, Дж. Ерпенбека, та ін. Дослідженням питань актуальних управлінських навичок були зайняті І. Аддізес, О. Віханській, М. Вудкок, Д. Гоуман, П. Друкер, В. Котельніков, Ф. Лютенс, Ф. Малік, М. Х. Мескон, Г. Мінцберг, А. Файоль, А. Фридман, Д. Френсіс, Г. Хедоурі, та ін. У роботах Г.В. Атаманчука, М. Вебера, Д. Кеттла, С. Петкова, В. Ортинського і інших розглянуто проблеми державної служби в системі державного управління. Однак динамічні зміни у сучасному соціально-економічному житті країни викликають необхідність комплексного аналізу нормативного регулювання розвитку управлінських компетенцій державних службовців що зумовлює необхідність наукових досліджень присвячених адаптації законодавства Європейського Союзу у правову систему України.

Метою даної статті є аналіз нормативно-правового регулювання розвитку управлінських компетенцій державних службовців в Україні.

Виклад основного матеріалу. Реформування державної служби актуалізує завдання управління ефективністю діяльності державних службовців. Це можливо здійснити за допомогою освоєння і адаптації концептуальних основ компетентнісного підходу до умов державної служби. В офіційних документах і програмах національних проектів, наприклад, в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», вказується на важливість продовження реформ системи державного управління з урахуванням ідеології нового державного менеджменту [1]. Канонічна бюрократична (веберовская) модель на практиці породжує неповороткість, розростання держапарату, ігнорування інтересів населення на користь дотримання багатоступневих процедур, «освоєння бюджетів» замість збільшення корисності державних послуг. Як відгук на дані несприятливі явища в 90 рр. ХХ ст. був запропонований новий підхід до державного управління - управлінський (менеджеральний), базовими цінностями якого виступають клієнтоорієнтованість, ефективність, економічність і результативність

Перехід від бюрократичної моделі управління державними організаціями до менеджеральної означає необхідність освоєння державними службовцями нових професійних установок, цінностей і навичок. Можливості кваліфікаційного підходу, достатні для умов бюрократичної моделі, виявляють свої обмеження в ситуації переходу до менеджеральної моделі. Інформаційні і інтелектуальні навантаження, мінливість робочих умов вимагають відмовитися від єдино вірного стандартного набору знань, умінь та навичок і перейти до розвитку готовності та здатності реалізовувати їх у професійній діяльності, спираючись на особистісний ціннісний і мотиваційний ресурс співробітників, що є ключовим досягненням компетентнісного підходу.

Поняття «компетенція», незважаючи на широке його вживання серед теоретиків і практиків, досі не має загальноприйнятого визначення. Це обумовлено, зокрема, тим фактом, що мета його використання різниться, оскільки виникають у різних культурно-історичних контекстах.

Як показав аналіз науково-практичної літератури, самими відомими виступають поведінковий американський, функціональний англійська та комплексний німецький підходи. До складових елементів компетенції можна віднести: особистісні риси - індивідуальні характеристики співробітника, що визначають його схильність до тієї чи іншої діяльності; знання - набір фактів, необхідних для виконання роботи; уміння і навички (досвід) - володіння засобами та методами виконання певного завдання; цінності - глибокі переконання, що визначають дії і судження в різних ситуаціях; зусилля - свідоме додаток ментальних і фізичних ресурсів в певному напрямку; по-

ведінкові моделі - видимі форми дій, що вживаються для виконання завдання.

У галузі державного управління, незважаючи на нагальну потребу підвищення рівня ефективності та професіоналізму державних службовців, компетентнісний підхід все ще маловідомий, насамперед, через відсутність відповідних законодавчих засад. Обтічність, неточність вимог до кваліфікації державних службовців, представлених в існуючих нормативно-правових документах, неясність показників результативності діяльності державних службовців, невідповідність розуміння компетенції в офіційних документах (компетенція - є сукупність повноважень) та управлінської трактування цієї категорії ще більш ускладнюють ситуацію [2-5]. Тим не менше, дані перешкоди не відмінюють доцільності «підготовчої роботи», що включає вивчення концептуальних засад компетентнісного підходу і їх адаптації до потреб управлінського персоналу державних організацій.

Узагальнення наукових концепцій, що відбивають специфіку управлінської праці, дозволило визначити смислове навантаження поняття «управлінська компетенція», а також класифікувати найактуальніші управлінські навички, що створює основу діагностики їх рівня розвитку у співробітників. Вивчення наукових робіт, присвячених сутності та видами управлінської діяльності, зокрема функціонального підходу А. Файоля, рольового підходу Г. Мінцберг і Ф. Лютенса, концепцій командоутворення, лідерства, емоційного інтелекту, організаційних змін та ін., дозволяє встановити відсутність єдиного «стандартного» набору актуальних управлінських компетенцій. На їх пріоритетність великий вплив мають соціально-економічні умови, популярність тієї чи іншої управлінської концепції, успішний досвід організацій-лідерів, які подають приклад іншим.

У цілому управлінська діяльність визнається однією з найскладніших, стресових, а тому вимагають освоєння безлічі компетенцій. При цьому особлива значимість надається навичкам роботи з людьми і особистісним ресурсом. Їм віддають перевагу в порівнянні з навичками адміністрування, в той час як стратегічні навички прийняття та впровадження рішень розглядаються стосовно вузької групи керівників, що займають верхні позиції в організаціях. Така позиція виражається зокрема в роботах П. Друкера. У праці «Завдання менеджменту в ХХІ столітті» самоаналіз і вміння будувати взаємовигідні відносини зі співробітниками названі їм найбільш важливими навичками сучасного управлінця [6].

Під управлінські компетенції ми розуміємо здібності керівника вибирати спосіб впливу і надавати його на об'єкт управління з метою забезпечення необхідних результатів в умовах обмеженості ресурсів і з урахуванням можливих наслідків, за чотирма категоріями, оскільки цього достатньо, щоб вмістити різноманіття теоретичних позицій і спрямованість управлінських навичок: компетенції адміністратора (*hard competence*) - здатності здійснювати адміністративні функції (планування, контроль, регламентацію та ін.); компетенції лідера (*soft competence*) - здатності впливу на мислення і поведінку підлеглих (здатність мотивування, навчання, командоутворення та ін.); компетенції управління власною ефективністю (*self management*) - здатності до самоорганізації, саморозвитку та ін..

Складні, багаторівневі компетенції (*complex competence*) це здатність впливати як на внутрішню, так і на зовнішнє середовище (стратегічне управління, управління інноваціями, управління змінами і ін.).

Використання цієї класифікації на практиці полегшує формування моделі компетенцій для конкретних груп посад з урахуванням організаційних умов.

Під управлінням компетенціями розуміється процес визначення, розвитку та модифікації компетенцій персоналу, які необхідні для виконання професійних завдань в поточних організаційних умовах. Структура компетенції являє собою комплекс особистісних рис, цінностей, знань, навичок і зусиль. Згідно позиції американського дослідника Г. Спенсера, змінюваними елементами компетенцій виступають тільки знання та навички, а інші елементи (цінності, мотиви, установки) у дорослих людей є постійними. Тим не менш, такі управлінські концепції як управління за цінностями, організаційна культура, теорії мотивації, управління продуктивністю тощо, дають підставу вважати, що сучасний менеджмент здатний запропонувати набір інструментів впливу на персонал, що дозволяє модифікувати кілька елементів компетенцій одночасно.

Процес управління розвитком компетенцій включає дії: виявлення і опис необхідних згідно організаційної мети компетенцій, тобто складання набору актуальних управлінських компетенцій; розробку профілів компетенцій персоналу, тобто встановлення цільового (необхідного / бажаного) рівня розвитку управлінських компетенцій; оцінку компетенцій персоналу, або наявного рівня розвитку управлінських компетенцій; розробку програми розвитку компетенцій персоналу; реалізацію програми та контроль результатів.

Модель компетенцій це комплекс найбільш важливих компетенцій для конкретної організації. Модель базується на результатах вивчення кваліфікаційних вимог до професійних знань і навичок державних службовців відображених у нормативних документах, а також на основі дослідження управлінських компетенцій державних службовців. Елементи компетенцій складають: особистісні риси й установки (організованість, емоційна стійкість (врівноваженість, стресостійкість), схильність до співпраці, впевненість (в т.ч. представницький вигляд), енергійність і витривалість); професійні цінності — честь службовця; вимогливість; відповідальність і обов'язковість; професійний обов'язок (непідкупність); мета компетенції (здатність до навчання, аналітичність, системність, рефлексія, концентрація); професійні знання (загальне і державне та управління; національне і міжнародне державний устрій; національна та міжнародна політика, економіка, демографія; світова і вітчизняна історія; функціональна сфера); професійні навички (ціле орієнтованість, аналіз ситуації та виявлення головної проблеми, прийняття рішень, навички презентації, лідерські та мотиваційні навички, поведінкова гнучкість, командність, оперативність, організаторські навички, навички парламентаря і медіатора, навички наставника, комп'ютерна грамотність).

Розробка профілів компетенцій персоналу передбачає уточнення рівня розвитку тих чи інших навичок у різних категорій персоналу, а також опис їх у формі індикаторів поведінки. Ураховуючи дослідження у галузі психології ранжирування компетенції за значимістю, а мінімальний рівень освоєння тієї чи іншої компетенції з можливих поділяються на рівні: рівень Е - відсутність або незадовільне виконання; рівень Б - рівень усвідомлення, що означає, що керівник розуміє необхідність встановленого поведінки і намагається вести себе відповідним чином, але це не завжди виходить; рівень С - робочий рівень, керівник виявляє необхідні для роботи якості; рівень В - просунутий рівень, що означає прояв компетенції в стресовій, невизначеній обстановці; рівень А - лідерський рівень, керівник є прикладом, задає високу планку та сприяє освоєнню цієї компетенції співробітниками.

Оцінка поточних компетенцій персоналу включає вибір методів і розробку процедури визначення рівня розвиненості тих чи інших компетенцій співробітників. В даний час

для державних службовців передбачена атестація, яка регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 № 1922 «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» [7]. У ньому затверджено положення про проведення атестації державних службовців. Однак процедура атестації дозволяє дати тільки загальну характеристику роботи службовця, в той час як більш глибока оцінка особистості та діяльності службовця дає можливість: виявити резервні можливості співробітника; відмовитися від практики «зрівнялівки» на користь індивідуального підходу до просування, стимулювання, створення кадрового резерву; підвищити ефективність найму нових співробітників і задоволеність праці діючого персоналу. Тому доцільно використати розгорнуту схему оцінки компетенцій державних службовців, що включає як процедуру атестації, так і визначення всіх елементів компетенцій: особистісних рис, цінностей, професійних знань, навичок на основі сучасних технологій кадрового менеджменту.

Крім того, формальний характер проведення атестації державних службовців не дозволяє виконувати її основні функції, які полягають не тільки у виявленні співробітників, які відповідають або не відповідають кваліфікаційним вимогам, але й і сприяти формуванню кадрового складу державної служби, підвищенню професійного рівня службовців, вирішення питань, пов'язаних з визначенням переважного права на заміщення посади та ін. У даному випадку алгоритм буде націлений на вирішення завдання професіоналізації кадрів.

За результатами оцінки компетенцій державного службовця доцільно розробляти програму розвитку управлінських компетенцій, яка, згідно конструктивістському (ситуаційному) підходу, може мати суб'єктивний характер, тобто враховувати цілі і специфічні вимоги конкретної державної організації до професіоналізму та компетенцій службовців крім стандартних обмежень, закріплених у нормативно-правових документах. Програма розвитку управлінських компетенцій робить наголос не на інформування службовців, а на формування у них нових поведінкових моделей, що зумовлює наявність в ній трьох блоків. Згідно позиції Д. Кіпатріка, всесвітньо відомого фахівця з навчання, компетенція може бути розвинена поступово шляхом проходження декількох етапів: впізнавання (реакція), навчання, поведінки і генерування результатів. Програма розроблена таким чином, щоб кожен етап був підтриманий певними навчальними заходами:

- реакція (reaction) і наочіння (learning) - формування рівня D необхідної компетенції включає три модулі, фундаментом яких виступають базові дисципліни системи управлінської освіти: теорія державного управління; менеджмент; управлінські рішення / управління змінами. Основні форми занять, задіяні на цьому етапі включають лекції (1/3), самодіагностику, презентації, бліц-опитування та тестування. Зазначена методика у даний час використовується при підготовці службовців патрульної служби Національної поліції України;

- поведінка (behavior) - формування рівня C необхідної компетенції представляє собою вироблення умінь аналізу ситуацій, прийняття рішень і вибору ефективної поведінки. Для цього використовуються ділові та рольові ігри, аналіз практичних ситуацій; розробка слухачами методик діагностики та / або вдосконалення системи управління (захист підсумкової кваліфікаційної роботи), групові, індивідуальні консультації;

- генерування результатів (results) - закріплення рівнів D, C і розвиток компетенції до рівня B передбачає забезпечення відповідних організаційних умов на робочому

місці і включає вирішення завдань, що сприяють розвитку конкретної компетенції; навчання на досвіді / прикладі інших - використання досвіду колег і співробітників, а також кращих практик (best practice) для розвитку необхідної компетенції; отримання розвиваючої зворотного зв'язку від колег, підлеглих, керівників щодо компетенції, яка розвивається; самонавчання і самоконтроль. Закріплення досвіду можливо лише у разі його затребуваності на робочому місці та забезпечення організаційних умов.

Висновки. Реформи державної служби які проводяться в країні актуалізують завдання професіоналізації державних службовців в галузі управління, яка повинна вирішуватися з урахуванням досягнень загального та кадрового менеджменту. Ефективним вирішенням виступає використання концепції компетентнісного підходу урахуванням специфіки діяльності державної служби. Законодавчо закріплена атестація державних службовців часто не дає можливості виявити як прогалини, так і резерви розвитку управлінського персоналу. Пропонований підхід до розвитку управлінських компетенцій, що включає визначення цільових компетенцій, оцінку рівня їх освоєння і реалізацію програми, спрямовану на ліквідацію виявлених прогалин у знаннях, уміннях, навичках з урахуванням особистісних ціннісних і мотиваційних особливостей співробітників, дозволяє замінити практику формальної процедури оцінки на формування реальної здатності у співробітників здійснювати цільове дію. Увага до управлінських компетенцій різко зросла у зв'язку з ускладненням і інтелектуалізацією управлінської праці в державних організаціях. До сучасного управління висуваються жорсткі вимоги, відповідати яким можливо шляхом освоєння як адміністративних, лідерських навичок, так і навичок керування власною ефективністю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
2. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI // Відомості Верховної Ради. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
3. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF>
5. Наказ Національного агентства України з питань державної служби 30.03.2015 № 65 «Про затвердження Вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0422-15>
6. Друкер П. Ф. Задачи менеджмента в XXI веке : Пер. с англ. / П.Ф. Друкер. – М.: Издательский дом «Вильямс». 2004. – 272 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 № 1922 «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців». [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1922-2000-%D0%BF>

