

## ПРОФЕСІЙНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ПОНЯТТЯ, СТРУКТУРА, КРИТЕРІЇ

### PROFESSIONAL COMPETENCE OF PUBLIC SERVANTS: CONCEPT, STRUCTURE, CRITERIA

Кубасова Є.Г., аспірант

Запорізький національний університет

Стаття присвячена аналізу поняття, структури та критеріїв професійної компетенції публічних службовців.

Визначено, що поняття «професійна компетентність» характеризує професіоналізм публічних службовців та якість їх професійної підготовки і розглядається як високий рівень кваліфікації та компетентності. Запропоновано під професійною компетентністю публічного службовця розуміти практичну здатність суб'єкта публічного адміністрування застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості в процесі своєї професійної діяльності.

Встановлено, що елементами професійної компетентності публічних службовців є: 1) набір спеціальних знань, умінь та навичок; 2) сукупність професійних та особистісних якостей державного службовця; 3) реалізація на практиці наявних знань та досвіду для ефективного та результативного виконання службових повноважень та подальшого професійного та особистісного розвитку.

Зроблений висновок, що попри акцентування у законодавчому визначенні професійної компетентності публічного службовця на спеціально-професійному компоненті, лише при збалансованості всіх компонентів – емоційно-регулятивного, поведінково-діяльнісного, комунікативного, соціально-психологічного та спеціально-професійного можна вести мову про «справжню» професійну компетентність державних службовців, які спроможні виконувати найскладніші завдання у сфері публічного адміністрування.

Проаналізовано загальні та спеціальні (посадові) компетенції публічного службовця. Визначено, що посадові критерії професійної компетентності публічних службовців за своїм змістом є спеціальними вимогами, що висуваються до суб'єкта публічного адміністрування в залежності від займаної посади (її категорії, обсягу повноважень) та специфіки діяльності органу державної влади чи місцевого самоврядування, встановлені законодавством та деталізовані у посадових інструкціях.

**Ключові слова:** компетентність, професійність, професійна компетентність, публічний службовець, критерії компетентності.

The article analyses concept, structure and criteria of public servants' professional competence.

It is established that the concept of professional competence characterizes the professionalism of public servants, and the quality of their professional training is regarded as high-level qualification and competence. The author proposes to understand a public servant's professional competence as a practical ability of a public administration entity to apply specific knowledge, skills, and know-how and discover relevant moral and business properties during his professional activity.

It is established that the competence of public servants consists of the following elements: 1) a set of specific knowledge, skills, and know-how; 2) a set of a public servant's professional and personal properties; 3) the practical use of available knowledge and experience for effective and efficient performance of official duties and further professional and personal development.

The author concludes that although a statutory definition of the professional competence of public servants highlights a specific professional component, one can refer to the "genuine" professional competence of public servants, who are able to perform the most challenging tasks of public administration, if all components are balanced: emotional-regulatory, behavioral-activity, communicative, social-psychological, and specific professional.

A public servant's general and specific (official) competence is analyzed. It is determined that official criteria of the professional competence of public servants are specific requirements put forward to a public administration entity depending on post (category, scope) and specifics of the activity of a state body or local self-government body prescribed by law and specified in job descriptions.

**Key words:** competence, professionalism, professional competence, public servant, competence criteria.

Одним із напрямків адаптації законодавства України до права Європейського Союзу є реформування інституту державної служби та запровадження європейських стандартів публічного адміністрування, які передбачають, окрім інших, високу професійну компетентність публічних службовців. Саме тому перед українськими законодавцями постає питання щодо належного правового регулювання вимог до компетентності таких суб'єктів публічного адміністрування.

Стратегією реформування державного управління України на 2022–2025 роки передбачено залучення висококваліфікованих фахівців із забезпеченням чесного та прозорого відбору, призначення на посади державної служби, що ґрунтуються на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів, та підвищення професійної компетентності державних службовців. Акцентуючи увагу на професійній компетентності публічних службовців, законодавець чітко визначає напрямки її удосконалення: 1) забезпечення доброчесності державних службовців шляхом розроблення і впровадження сучасних інструментів, які допомагають мінімізувати ризики, що пов'язані з неетичною поведінкою державних службовців і зловживанням службовим становищем; 2) модернізація державного управління щодо підвищення якості професійного навчання державних службовців та поса-

дових осіб місцевого самоврядування; 3) запровадження випереджального характеру підвищення кваліфікації державних службовців шляхом запровадження механізмів визначення потреб у професійному навчанні та планування відповідних ресурсів для фінансування виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації [1].

Вирішення цих завдань здійснюється в Україні крок за кроком. Ще у першому Законі України «Про державну службу» (1993 р.) було закріплено окремі вимоги щодо державного службовця, який займає посади державної служби, зокрема йшлося про його професійність та компетентність [2]. В Законі України «Про державну службу» 2011 р. вже виокремлювалися окремі змістовні компоненти поняття «професійна компетентність», зокрема щодо фізичної особи (державного службовця) було закріплено таку дефініцію, як: «рівень професійної компетентності особи», а стосовно посади державної служби – «профіль професійної компетентності посади державної служби» [3]. В Законі України «Про державну службу» 2015 р. безпосередньо з'явилась поняття «професійна компетентність державного службовця» [4]. Спробуємо визначити сутність цього поняття.

У лексичному значенні поняття «компетентність» наближена до поняття «професійність». У довідниковій літературі компетентність трактується як поінформова-

ність, обізнаність, авторитетність [5, с. 560]; як якість, характеристика особи, яка дозволяє їй (або навіть дає право) вирішувати певні завдання, виносити рішення, судження у певній галузі. [6]. Таким чином, можна стверджувати, що, надаючи визначення поняттю «компетентність», акцент ставиться на особистісних якостях особи, яка володіє компетенцією. Отже, у вузькому розумінні компетентність може бути визначена як сукупність особистісних якостей особи, які дозволяють їй ефективно здійснювати професійну діяльність.

У правовій доктрині під компетентністю розуміється: наявність в особі глибоких фахових знань у певній галузі чи сфері діяльності, вміння аналізувати та прогнозувати розвиток ситуацій та добути на практиці знання щодо вирішення певних проблем, а також правомочність вирішувати їх, уповноваженість відати певними справами (О. Ю. Оболенський) [7, с. 156]; інтегрований результат, що передбачає зміщення акцентів з накопичення нормативно визначених знань, умінь і навичок у бік формування і розвитку у тих, що навчаються, здатності практично діяти, застосовуючи досвід успішної діяльності у певній сфері (С. В. Завгородюк) [8]; специфічна властивість ефективного виконання конкретних дій у певній галузі, враховуючи вузько предметні знання, уміння та навички, способи мислення, розуміння відповідальності за власні дії (Дж. Равен) [9].

Більш вузьке поняття «професійна компетентність» характеризує професіоналізм державних службовців та якість їх професійної підготовки. При цьому у правовій доктрині немає усталеного визначення цього поняття і кожен з дослідників акцентує увагу на певних аспектах професійної компетентності: демонстрована здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку (С.М. Григор'єва) [10]; міра відповідності обізнаності (авторитетності) публічного службовця у питаннях державного управління та сформованості його навичок щодо здійснення нормативних вимог, які встановлюються до фахівців у сфері державної служби (Т.Лукіна) [11, с. 377]; вроджені і набуті (розвинені) знання, уміння та навички (базові вимоги) державного службовця, поєднані з іншими важливими якостями, які є необхідними у відповідній сфері професійної діяльності (В. Шпекторенко) [12, с. 287]; загальні вимоги, що висуваються до кандидатів на державну службу, а саме базова освіта відповідного рівня (тобто ступінь вищої освіти магістра або бакалавра), стаж (лише для державних службовців категорії «А») і досвід роботи (Т. Савченко) [13, с. 102]. Найбільш вдалим, на наш погляд, є визначення професійної компетентності публічного службовця, запропоноване С.П. Кушніром: професійна компетентність публічного службовця – це його практична здатність у межах наданих службових повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти необхідні особистісні якості (моральні та ділові) при належному виконанні встановлених завдань і обов'язків, при підвищенні кваліфікації, професійному та особистісному розвитку [14, с. 40].

Законодавча дефініція професійної компетенції державного службовця міститься у Законі 2015 р.: «професійна компетентність – здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку» [4, п. 5 ч. 1 ст. 2]. Таким чином, законодавець акцентує увагу на двох її складових: по-перше, це фактична наявність уже набутих знань, умінь та навичок, та, по-друге, необхідність особистісного розвитку державних службовців для підвищення їх кваліфікації.

Міжнародні стандарти також містять визначення терміну «професійна компетентність»: спроможність кваліфіковано провадити діяльність, виконувати завдання добробуту [15]; здатність застосовувати знання та вміння ефективно й творчо в міжособистісних відносинах – ситуаціях, що передбачають взаємодію з іншими людьми в соціальному контексті так само, як і в професійних [16]; здатність успішно задовольняти індивідуальні та соціальні потреби, діяти і виконувати поставлені завдання [17].

Отже, вважаємо, що професійна компетентність публічних службовців може бути визначена як практична здатність суб'єкта публічного адміністрування застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості в процесі своєї професійної діяльності.

При цьому для професійної компетентності публічних службовців характерна певна структурованість. Зокрема, С.П. Кушнір виділяє такі її елементи: 1) набір спеціальних знань (законодавство у сфері державної служби, державна мова, основи діловодства), умінь та навичок (здатність особи належно виконувати певні дії під час тієї чи іншої діяльності на основі набутих знань: здійснення комунікації та взаємодії, лідерство, управління фінансовими активами тощо); 2) сукупність професійних та особистісних якостей державного службовця – рівень володіння необхідними знаннями, навичками, цінностями, особистими якостями, які мають прояв у поведінці державного службовця та сприяють досягненню успішних результатів діяльності; 3) реалізація на практиці наявних знань та досвіду для ефективного та результативного виконання службових повноважень та подальшого професійного та особистісного розвитку [14, с. 39-40]. У свою чергу, А.Б. Мудрик виокремлює такі компоненти професійної компетентності як: 1) емоційно-регуляторний (визначає здібності державного службовця до саморегуляції, самоконтролю, передбачає володіння вміннями й навичками управління емоційною сферою, різними технологіями подолання професійної деструкції); 2) поведінково-діяльнісний (представлений психологічними характеристиками, що віддзеркалюють спрямованість особистості, її ставлення до діяльності, до себе, розвиток вольових рис); 3) комунікативний (система знань, мовних і немовних умінь, навичок спілкування); 4) соціально-психологічний (передбачає здатність державного службовця ефективно взаємодіяти з колегами як на рівні формальних, так з неформальних відносин); 5) спеціально-професійний (професійні знання, здібності, уміння, що пов'язані з фаховою спрямованістю особистості) [18].

Попри акцентування у законодавчому визначенні професійної компетентності державного службовця на спеціально-професійному компоненті, вважаємо, що лише при збалансованості всіх компонентів – емоційно-регуляторного, поведінково-діяльнісного, комунікативного, соціально-психологічного та спеціально-професійного можна вести мову про «справжню» професійну компетентність державних службовців, які спроможні виконувати найскладніші завдання у сфері публічного адміністрування.

В умовах поетапного реформування публічної служби України особливої актуальності набувають питання критеріїв професійної компетенції публічних службовців, авжеж саме за цими критеріями повинен будуватися механізм допуску до публічної служби та подальшої службової кар'єри державних службовців з обов'язковим врахуванням здатності посадовців до професійного, ефективного та якісного виконання завдань, що є характерними для конкретної посади публічної служби.

На сьогоднішній день в адміністративно-правовій доктрині вироблено значну кількість компетенцій, зокрема, таких, як: 1) професійні, психологічні, організаційні, зовнішньо-соціальні, стратегічні [20, с. 59]; 2) предметно-діяльнісні, загальні, інтегровані або комбіновані [19, с. 15];

3) політичні, правові, економічні, соціологічні, психолого-педагогічні, управлінські. В той же час слід акцентувати, що практичну цінність вище перелічені компетенції мають лише за умови їх врахування під час виокремлення спеціальних вимог, що висуваються до публічного службовця.

Узагальненими у світовій практиці є такі загальні компетенції публічного службовця, як: здатність до аналізу та синтезу або системне і стратегічне мислення; спроможність до практичного застосування знань, планування та управління часом; основи спеціальних знань в окремій галузі; комунікативні навички, лідерство; знання іноземної мови, цифрова грамотність. Також обов'язковими поряд із знаннями та навичками, як зазначають фахівці з питань публічної служби, є моральні та психологічні якості, наявність спеціальної освіти, досвіду роботи, щорічне оцінювання виконання працівником його службових обов'язків і завдань [21, с. 125].

Виокремлення ж критеріїв професійної компетентності публічних службовців, як зазначає В.М. Сороко, має своєю метою досягнення кінцевого результату – діяльність висококваліфікованого фахівця, який здатний ефективно використовувати особистісні якості і професійні компетенції для виконання посадових обов'язків [22, с. 79].

Фактично критерії професійної компетентності публічного службовця являють собою перелік вимог, що висуваються до кандидатів на посаду публічної служби, і можуть за змістовним компонентом розподілені на дві групи: а) загальні вимоги – деталізують освітньо-кваліфікаційний рівень, ступень вищої освіти, приналежність до громадянства, стаж роботи; б) спеціальні вимоги – стосуються досвіду роботи, спеціальних знань, професійних умінь та/або навичок, особистісних якостей та характеристик.

Питанню загальних компетентностей фахівців (в т. ч. публічних службовців) приділяється достатньо багато уваги у міжнародному праві. Так, наприклад з 2000 року реалізується проєкт Європейської Комісії «Удосконалення освітніх структур у Європі» (TUNING Project), безпосередньо учасниками якого є заклади вищої освіти та представники сфери праці, зусилля яких спрямовані на формування професійних вимог у кожній сфері професійної діяльності з визначенням пріоритетності певних компетенцій. Зокрема, виокремлюються такі загальні компетентності кваліфікованого фахівця: здатність до аналізу та синтезу; спроможність до практичного застосування знань, планування та управління часом; основи загальних знань в освітній галузі; підготовка з основ професійних знань на практиці; усне та письмове спілкування рідною

мовою; знання другої мови; основи комп'ютерної грамотності; дослідницькі навички; здатність навчатися; навички управління інформацією (здатність відтворювати та аналізувати інформацію з різних джерел); критичні та самокритичні здібності; здатність пристосовуватися до нових ситуацій; здатність до генерування нових ідей (творчий потенціал); вирішення проблем; прийняття рішення; робота в команді; комунікативні навички; лідерство; здатність працювати у міждисциплінарній команді; здатність співпрацювати з нефахівцями (у даній галузі); здатність працювати в міжнародному контексті; цінування різноманітності та мультикультурності; розуміння культур та звичаїв інших країн; здатність працювати автономно; розроблення та управління проєктами; ініціативний і підприємницький дух; етичні погляди; переймання якості; воля досягати [23, с. 47-49].

С.М. Григор'євою запропоновано групування загальних компетентностей таким чином: а) інструментальні компетентності: пізнавальні, методологічні, технологічні та лінгвістичні вміння; б) міжособистісні компетентності: індивідуальні здібності і вміння, наприклад, соціальні навички та уміння (соціальна взаємодія та співробітництво); в) системні компетентності: наявність умінь і навичок щодо цілих систем (сукупність розуміння, почуттів, знань, що вимагає попереднього набуття інструментальних і міжособистісних компетентностей) [23, с. 147].

Загальні критерії професійної компетентності публічних службовців конкретизуються за допомогою посадових, які можна вважати спеціальними. Посадові критерії професійної компетентності посадовців визначаються суб'єктом призначення та/або керівником державної служби з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу. Важливе значення для чіткого визначення спеціальних критеріїв професійної компетентності певного суб'єкта публічного адміністрування набуває локально-правове регулювання, зокрема посадові інструкції, в яких чітко перелічується сукупність особистісних якостей, яким повинен відповідати певний публічний службовець, займаючи відповідну посаду в органах державної влади чи місцевого самоврядування.

Отже, посадові критерії професійної компетентності публічних службовців за своїм змістом є спеціальними вимогами, що висуваються до суб'єкта публічного адміністрування в залежності від займаної посади (її категорії, обсягу повноважень) та специфіки діяльності органу державної влади чи місцевого самоврядування, встановлені законодавством та деталізовані у посадових інструкціях.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text>.
2. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (втратив чинність).
3. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (втратив чинність).
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
6. Головань М. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/52560>.
7. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник. Київ: КНЕУ, 2006. 472 с.
8. Загороднюк С.В. Інноваційний підхід у професійній діяльності державних службовців: методологічно-прикладні аспекти. *Вісник Національної академії державного управління*, 2006. № 4. С. 48–56.
9. Равен Дж. Компетентность в современном обществе. Выявление, развитие и реализация / пер. с англ. 2002. 127 с.
10. Григор'єва С.М. Підготовка фахівців з державного управління на основі компетентнісного підходу як необхідна умова професіоналізму державних службовців. *Економіка та держава*. 2010. № 2. С. 100–102.
11. Лукіна Т. Якість професійної освіти державних службовців. *Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні*: міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, трав. 2006 р.). Т. 1. С. 377.
12. Шлекторенко В. Професійна компетентність державного службовця. *Університетські наукові записки*. № 1(49). 2014. С. 287.
13. Савченко В.А. Управління розвитком персоналу: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2002. 351 с.
14. Кушнір С. П. Професійна компетентність державного службовця: сутнісно-понятійна характеристика та правове регулювання: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2021, 211 с.
15. Spector J. Michael-de la Teja, Ileana. ERIC Clearinghouse on Information and Technology Syracuse NY. Competencies for Online Teaching. ERIC Digest. Competence, Competencies and Certification. P.1.
16. Quality education and competencies for life : Workshop 3. Background Paper, 2004. P. 6.
17. The Federal Academy of Public Administration. URL: [http://www.bakoev.bund.de/nn\\_9566/EN/02](http://www.bakoev.bund.de/nn_9566/EN/02).

18. Мудрик А.Б. Професійна компетентність державних службовців: теоретико-емпіричний аналіз феномену. URL: <http://http://esnuir.eeun.edu.ua/bitstream/>.
19. Слюсаренко О.М. Діяльність органів державної влади з професійного вдосконалення й кар'єрного розвитку державних службовців (світовий досвід і його застосування в Україні): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр-ня. Дніпропетровськ, 2007. 20 с.
20. Дарманська І., Олуйко В. Становлення управлінця: погляд на проблему. *Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління в Україні»*: від теорії до практики: матеріали симпозиуму за міжнар. участю. Київ, 2007. С. 57–60.
21. Bila-Tiunova L., Bilous-Osin T., Kozachuk D., Vasykivska V. Participation of civil society in public administration: prospects for international experience implementation in Ukraine. *Humanities & Social& Sciences Reviews*. Scopus. 2019. Vol. 7(5). P. 757–764.
22. Сороко В.М. Компетентнісний підхід до організації функціонування державної служби: монографія. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
23. Григор'єва С.М. Еволюція професійної підготовки державних службовців в Україні: дис. ... канд. наук держ. упр-ня. Дніпро, 2019. 311 с.