

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ КОМПЕТЕНТІСНОГО ПІДХОДУ
У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ****SOME ISSUES OF APPLYING THE COMPETENCE APPROACH IN THE SPHERE
OF CIVIL SERVICE MANAGEMENT**

**Гришина Н.В., к.ю.н., доцент,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна**

Стаття присвячена аналізу особливостей застосування компетентісного підходу на державній службі України. На початку дослідження аналізуються загальнонаукові підходи до визначення понять «компетенції» та «компетентності», виокремлення їх складових. Встановлено, що використання цих понять у сфері державного управління має свої особливості. Поруч із науковими дефініціями надані нормативні визначення «компетентності» та «професійної компетентності». Розкриті передумови запровадження компетентісного підходу на державній службі та звернено увагу, що межі його реалізації сьогодні не обмежуються питаннями професійного навчання державних службовців. У статті представлений аналіз чинного законодавства України з питань державної служби, у тому числі, нормативно-правових актів, якими визначені типові та рекомендаційні вимоги до компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби різних категорій. Виявлено окремі прогалини та питання, що потребують подальшого нормативного врегулювання. Вказується на необхідність перегляду та оновлення національних вимог до компетентності державних службовців з урахуванням міжнародних актів, наприклад Рамки компетентностей для культури демократії, що є доречним і зважаючи на воєнні дії на території України. Особливу увагу приділено дослідженню повноважень суб'єктів управління державною службою, у ході яких реалізується компетентісний підхід, запропонований поділ цих повноважень на нормотворчі (щодо визначення та затвердження вимог до професійної компетентності державних службовців) та функціональні (щодо застосування цих вимог у ході різних процедур управління персоналом на державній службі: під час добору персоналу, у ході оцінювання службової діяльності, під час розвитку кар'єри, просування та переміщення державних службовців). Наголошується, що саме від ефективності реалізації вказаних повноважень суб'єктами управління державною службою значною мірою залежить успішність та дієвість впровадження компетентісного підходу на державній службі. Своєю чергою, це вимагає життя прогресивних, спільних та узгоджених дій, як на загальнодержавному рівні державного управління, так і стосовно конкретного державного службовця.

Ключові слова: державна служба, компетентність державних службовців, вимоги до компетентності державних службовців, компетенція, управління державною службою, управління персоналом, служба управління персоналом.

The article is devoted to the analysis of the peculiarities of the application of the competence approach in the civil service of Ukraine. At the beginning of the research, general scientific approaches to defining the concepts of «competence» and «competencies» are analyzed, and their components are distinguished. It was established that the use of these concepts in the field of public administration has its own characteristics. Along with scientific definitions, normative definitions of «competence» and «professional competence» are given. The prerequisites for the introduction of the competency-based approach in the civil service are disclosed, and attention is drawn to the fact that the limits of its implementation today are not limited to issues of professional training of civil servants. The article presents an analysis of the current legislation of Ukraine on civil service issues, including normative acts, which define typical and recommended requirements for the competence of persons applying for civil service positions of various categories. Some gaps that require further regulatory regulation have been identified. It is pointed out the need to review and update the national requirements for the competence of civil servants, taking into account international acts, for example, the Framework of Competences for the Culture of Democracy, which is appropriate and taking into account the military actions on the territory of Ukraine. Special attention is paid to the study of the powers of subjects of civil service management, during which the competence approach is implemented, the proposed division of these powers into rule-making (regarding the definition and approval of requirements for the professional competence of civil servants) and functional (regarding the application of these requirements during various personnel management procedures in the civil service: during personnel selection, during the evaluation of official activities, during career development, promotion and transfer of civil servants). It is emphasized that the success and effectiveness of the implementation of the competence approach in the civil service largely depends on the effectiveness of the implementation of the specified powers by the subjects of the civil service management. In turn, this requires taking progressive, joint and coordinated actions, both at the national level of public administration and in relation to a specific civil servant.

Key words: civil service, competence of civil servants, requirements for the competence of civil servants, competence, civil service management, personnel management, personnel management service.

Постановка проблеми. В сучасних умовах у багатьох іноземних державах спостерігається тенденція до розробки та впровадження системи менеджменту і розвитку людських ресурсів, що базується на компетенціях. Компетентісний підхід використовується у відношенні як персоналу приватних компаній, так і органів державного управління. Застосування цього підходу на державній службі є вимогою сьогодення і передбачає визначення компетенцій державних службовців, необхідних їм для якісного виконання посадових обов'язків стосовно реалізації функцій та завдань держави. Від практичного впровадження компетентісного підходу безпосередньо залежить професіоналізм та ефективність державної служби, професійний розвиток державних службовців.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання теоретичного обґрунтування та практичного запровадження компетентісного підходу на державній службі досліджувалися багатьма вітчизняними науковцями, у тому числі Л. Р. Білою-Тіуною, Р. В. Войтович, Ю. С. Даниленко, С. Е. Зелінським, Т. Є. Кагановською, С. В. Ківаловим,

І. В. Клименко, Ю. В. Ковбасюком, Т. О. Коломоць, В. Р. Кравцем, Н. П. Матюхіною та ін. Праці наведених вчених мають важливе значення для дослідження державного управління та державної служби (у тому числі такої її складової як управління персоналом), становлять теоретико-методологічне підґрунтя для подальших наукових розробок стосовно компетентісного підходу у державній службі. Зокрема, за сучасних умов необхідним є дослідження сутності та особливостей реалізації компетентісного підходу крізь призму чинного Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. та останніх досягнень управлінської та адміністративно-правової наук.

Метою статті є актуалізація наукових знань щодо впровадження компетентісного підходу на державній службі, встановлення особливостей нормативно-правового регулювання такого підходу, визначення пріоритетних напрямків розвитку практичної реалізації компетентісних засад на державній службі під час реалізації повноважень суб'єктами управління державною службою.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до визначення, що міститься в Енциклопедичному словнику з державного управління, «компетентнісний підхід в управлінні людськими ресурсами» тлумачиться як підхід до опису та оцінювання професіоналізму, що ґрунтується на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей, які дають змогу реалізувати професійний потенціал на практиці. Іншими важливими поняттями, з яких випливає цей підхід є поняття «компетенції» та «компетентності». Термін «компетенція» походить від латинського «*competentia*», що означає «уповноважений висловлювати судження», а також «той, що має право говорити» або коло питань, в яких людина гарно орієнтується, володіє пізнаннями та досвідом. Компетенція у найбільш широкому розумінні ілюструється як здатність застосовувати знання, уміння й успішно діяти на основі практичного досвіду під час вирішення завдань загального характеру, а також у певній широкій галузі [1, с. 128].

«Компетентність» є похідним поняттям від «компетенції» і характеризує індивідуальну специфіку кожного окремого суб'єкта як носія компетенції. Нормативне визначення компетентності закріплене у п. 15 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 р.: компетентність – це динамічна комбінація знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, цінностей, інших особистих якостей, що визначає здатність особи успішно соціалізуватися, провадити професійну та/або подальшу навчальну діяльність [2]. У науці публічного управління та адміністрування компетентність набуває своєї специфіки, має ширше визначення і розглядається, як: 1) визначений обсяг знань про предмет діяльності, умінь, навичок, що дозволяють державному службовцеві успішно виконувати свої посадові обов'язки, адекватно реагувати на проблеми, що виникають в управлінській системі та адміністративному середовищі; 2) глибоке професійне знання основ і технологій управлінської діяльності, сукупність отриманих професійних знань та умінь їх реалізовувати при виконанні управлінських функцій і завдань, використання ефективних методів і засобів досягнення цілей; 3) сукупність вимог до тих, хто займає конкретну посаду в конкретному органі державної влади, державній установі, організації з точки зору відповідності професійних управлінських здібностей, особистісних психологічних властивостей, управлінських знань, умінь та навичок компетенції за посадою [3, с. 37–38].

Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. (далі – Закон України) одним з принципів здійснення державної служби визначений принцип професіоналізму, який передбачає постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності. «Професійна компетентність», згідно цього Закону – це «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].

Найпоширенішим є науковий підхід до визначення професійних компетентностей через такі складові як знання, уміння та навички. Для позначення яких, наприклад, американські фахівці використовують аббревіатуру KSAO: а) знання (*knowledge*); б) уміння (*skills*); в) здібності (*abilities*); г) інші характеристики (*other*). Водночас, існують й інші точки зору, відповідно до яких: компетентність державних службовців вимагає від них не лише наявності спеціальних знань, умінь і навичок, а й психологічної готовності для їх комплексного застосування в роботі; компетенція включає знання, мотиви, особливості, навички, бачення себе і соціальну роль [1, с. 38].

Рамка компетентності для культури демократії, що прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи на конферен-

ції у Копенгагені «Демократична культура – від слів до дій» (23–24 квітня 2018 р.), встановлює такі чотири компоненти компетентності: *цінності* (загальні переконання людей про бажані цілі, яких потрібно прагнути в житті. Вони мотивують і слугують дороговказами під час ухвалення рішень про те, як діяти), *ставлення* (загальна психологічна орієнтація, яку особа приймає щодо когось або чогось, наприклад, людини, групи, інституції, питання, події, символу), *вміння* (здатність виконувати складну мисленеву діяльність або поведінку для досягнення певного результату або мети), *знання та критичне розуміння* (знання – це масив інформації, яким володіє людина, у той час як розуміння – усвідомлення смислів) [5]. Окремо варто відзначити важливі міжнародні правові акти у цій сфері: Європейська рамка ключових компетентностей для навчання протягом життя, Хартія Ради Європи з освіти для демократичного громадянства й освіти в галузі прав людини, Рекомендація Ради Європи CM/Rec (2012) 13 щодо забезпечення якісної освіти, Рамка компетентностей для культури демократії, а також низка міжнародних стандартів якості ISO.

Не зважаючи на те, що формування вимог та засад компетентнісного підходу розпочалося саме в освітній сфері, у державному управлінні невикористано обмежувати його лише системою навчання державних службовців, впровадженням новітніх освітніх програм у ході підвищення кваліфікації державних службовців. Тому погоджуємось з тими науковцями, які розширюють його вплив і на інші процедури управління персоналом на державній службі. Наприклад, на думку Ю. В. Ковбасюка та Р. В. Войтович, сформоване на засадах компетентнісного підходу управління персоналом на державній службі також дозволяє провадити оцінювання державних службовців і атестацію, визначати конкретні потреби в підвищенні кваліфікації, планувати посадові переміщення і професійний розвиток [6, с. 57]. Л. М. Гогіна до зазначеного положення додає, що управління персоналом на основі компетенції та компетентності у побудові державної служби, характеризується системою оплати праці, заснованою на показниках ефективності й результативності службовчої діяльності, а також високим рівнем професіоналізму і підзвітності [7].

На наше переконання, ефективність впровадження компетентнісного підходу на державній службі, у першу чергу, залежить від якості його реалізації суб'єктами управління державною службою під час виконання своїх повноважень. Йдеться про усвідомлення кожним уповноваженим суб'єктом (Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ), Національним агентством з питань державної служби (далі – НАДС), Комісією з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія), керівниками державної служби та службами управління персоналом державних органів) змісту та значення цього підходу, а також здійснення пріоритетних дій щодо його впровадження як у системі державної служби загалом, так і у відношенні кожного конкретного державного службовця.

Так, аналіз чинного законодавства у сфері державної служби дає можливість виділити дві групи повноважень суб'єктів управління державною службою, у ході реалізації яких впроваджується компетентнісний підхід на державній службі України. Перша група повноважень – це повноваження, пов'язані з визначенням та нормативним закріпленням вимог до компетентності державних службовців різних категорій (нормотворчі). У Законі України вони визначаються через категорії «вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу», «вимоги до професійної компетентності кандидата на зайняття посади державної служби». Відповідно до п. 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.03.2016 р. вимоги до професійної компетентності кандидата на зайняття посади включають кваліфікаційні

вимоги, вимоги до компетентності та вимоги до професійних знань [8]. Так, відповідно до п. 18 ч. 3 ст. 13 Закону України НАДС розробляє за погодженням із Комісією типові вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії «А» та подає їх КМУ для затвердження. Відповідно до ч. 3 ст. 20 Закону України спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», визначаються суб'єктом призначення з урахуванням рекомендацій, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [4].

Одночасно, відповідно до п. 2 Розділу II Типового положення про службу управління персоналом державного органу, що затверджений наказом НАДС від 03.03.2016 р., служба управління персоналом державного органу відповідно до покладених на неї завдань готує проект умов проведення конкурсу на відповідну посаду державної служби, включаючи спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади державної служби категорій «Б» і «В» з урахуванням рекомендацій, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [9]. У цьому контексті варто зупинитись на аналізі відповідних нормативно-правових актів з метою встановлення їх відповідності міжнародним стандартам та потребам державної служби, що постають сьогодні.

Типові вимоги до компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», затверджені постановою КМУ від 22.07.2016 р. (далі – Типові вимоги), а саме: лідерство, комунікація та взаємодія, розуміння сфери державної політики, стратегічне бачення, управління змінами та інновації, доброчесність та дотримання правил етичної поведінки, абстрактне мислення [10]. Рекомендований перелік вимог до компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», затверджений наказом НАДС від 15.01.2021 р. (далі – Рекомендаційний перелік) і включає значно ширший перелік компетентностей, які поділяються на: особистісні, комунікативні, виконавські, аналітичні, організаційні, управлінські, стратегічні, а залежно від категорії посад, яких ці вимоги стосуються, для категорій «Б» і «В» включають: *а) особистісні* (командна робота та взаємодія, наставництво персоналу, уважність до деталей, тактовність та повага до інших точок зору, креативність, орієнтація на професійний розвиток, відповідальність, ініціативність, доброчесність, стресостійкість, адаптивність, мотивація); *б) комунікативні* (проведення публічних виступів, комунікація та взаємодія, ведення ділових переговорів, обґрунтування власної позиції, ведення діалогу, управління конфліктами); *в) виконавські* (якісне виконання поставлених завдань, самоорганізація та самостійність в роботі, багатозадачність, досягнення результатів, цифрова грамотність); *г) аналітичні* (робота з великими масивами інформації, аналітичні здібності, концептуальне та інноваційне мислення, ефективність аналізу та висновків); *р) організаційні* (ефективність координації з іншими). Своєю чергою, додатково лише для категорії «Б»: *а) організаційні* (управління організацією роботи, управління проектами, делегування завдань); *б) управлінські* (прийняття ефективних рішень, впровадження змін, управління персоналом); *в) стратегічні* (лідерство, аналіз політики та планування заходів з її реалізації, встановлення цілей, пріоритетів та орієнтирів, стратегічне управління) [11].

З аналізу цих нормативно-правових актів постають декілька важливих проблем: 1) вужчий та не такий деталізований перелік вимог до компетентності державних службовців категорії «А», у порівнянні з вимогами до компетентності державних службовців категорій «Б» і «В», що не зовсім узгоджується із логікою твердження «вища

посада» – «вищий рівень професіоналізму» – «вищі вимоги до компетентності»; 2) Типові вимоги до державних службовців категорії «А» не передбачають поділу вимог до компетентності на особистісні, комунікативні, організаційні тощо, а включають за своєю суттю лише управлінські та стратегічні вимоги, у зв'язку з чим певною прогалиною необхідно вважати відсутність таких вимог до компетентності державних службовців категорії «А», як, наприклад: командна робота, тактовність та повага до інших точок зору, інноваційне мислення, цифрова грамотність та багато інших; 3) така вимога, як дотримання правил етичної поведінки має висуватися до кандидатів на зайняття посад усіх категорій державної служби, а не лише щодо посад категорії «А».

Окрім того на увагу заслуговує, згадувана нами вище Рамка, яка передбачає наступні компетентності: 1) цінності (повага до людської гідності та прав людини, визнання цінності культурного різноманіття, визнання цінності демократії, справедливості, рівності та верховенства права); 2) ставлення (відкритість до інших культур, переконань і світогляду інших людей, повага, громадянська свідомість, відповідальність, впевненість у собі прийняття невизначеності та неоднозначності); 3) уміння (уміння самостійно вчитися, аналітичне та критичне мислення, вміння слухати та спостерігати, емпатія, гнучкість та вміння адаптуватися, мовні та комунікативні вміння, багатоманітність, уміння співпрацювати, уміння вирішувати конфлікти); 4) знання та їхнє критичне розуміння (знання самого себе та критична самооцінка, знання та критичне розуміння мови й особливостей спілкування, знання та критичне розуміння світу: політики, права, прав людини, культури, релігії, історії, ЗМІ, економіки тощо) [5]. Рамка спрямована на формування у суспільстві поваги до демократичних інститутів, прав людини та соціокультурної багатоманітності, що є надзвичайно актуальним і важливим для України в умовах воєнного стану та післявоєнного періоду. Тому вважається доречним доповнення Типових вимог і Рекомендаційного переліку новими вимогами з урахуванням положень Рамки.

Іншу групу повноважень суб'єктів управління державною службою, у межах яких реалізується компетентнісний підхід на державній службі, складають функціональні повноваження щодо фактичного застосування розглянутих вище вимог на різних складових проходження державної служби. Наприклад, проведення конкурсу на зайняття посад державної служби здійснюється з урахуванням рівня професійних компетентностей, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття посади (ч. 2 ст. 22); вимоги до професійної компетентності враховуються під час планування службової кар'єри, планового заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями (п. 2 ч. 2 ст. 17), просування державного службовця по службі та переведення державних службовців також вимагає урахування професійної компетентності державних службовців (ч. 1 ст. 40, ч. 1 ст. 41), підвищення рівня професійної компетентності державних службовців шляхом їх професійного навчання (ч. 1 ст. 48), у тому числі, розробка індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності державних службовців за результатами оцінювання їх службової діяльності (ч. 1 ст. 49) [4]. Це підтверджує твердження про залучення широкого кола суб'єктів управління державною службою до реалізації компетентнісного підходу на державній службі, який охоплює найважливіші питання управління персоналом у сфері державного управління: добір компетентних кадрів на державну службу, підтримання високого рівня професійної компетентності персоналу протягом усього часу проходження державної служби.

Висновки. Сучасний стан управління персоналом на державній службі характеризується застосуванням компетентнісного підходу, що знаходить своє відображення

у Законі України «Про державну службу» та підзаконних правових актах у сфері державної служби. Впровадження компетентнісного підходу на державній службі України зумовлюється вимогами низки міжнародних правових актів, у відповідності до яких має здійснюватися подальший розвиток такого підходу. Запровадження засад управління персоналом на державній службі, базованого

на компетентності, потребує наявності у суб'єктів управління державною службою спеціальних знань у цій сфері і системної роботи з розробки, запровадження і, при необхідності, оновлення відповідної нормативної бази (вимог до компетентності державних службовців) та подальшого функціонального застосування цих вимог під час проходження державної служби.

ЛІТЕРАТУРА

1. Клименко І.В. Сучасні моделі компетенцій державних службовців: монографія. Київ: ЦУЛ, 2016. 176 с.
2. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. Дата оновлення: 02.07.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>. Дата звернення: 11.07.2023.
3. Кушнір С. П. Професійна компетентність державного службовця: сутнісно-понятійна характеристика та правове регулювання: дис. д-ра філософії за спец. 081 – Право. Одеса, 2021. 214 с.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Дата оновлення: 28.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Дата звернення: 11.07.2023.
5. Рамка компетентностей для культури демократії. Том 1. Контекст, концепції та модель. URL: https://www.schools-for-democracy.org/images/-documents/88/ramka_kompetentnosti_dlya_kultury_demokratii_ua.pdf. Дата звернення: 11.07.2023.
6. Профілі професійної компетентності посадових осіб органів державної влади : наук. розробка / [авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, Р. В. Войтович, С. О. Телешун] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, Р. В. Войтович. Київ: НАДУ, 2015. 64 с.
7. Гогіна Л. М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату. *Державне управління: теорія та практика* : електрон. наук. фах. вид. 2007. № 2 (6). URL: https://www.center.gov.ua/attachments/article/14/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D1%96%D0%BB%D1%96_%D0%93%D0%BE%D0%B3%D1%96%D0%BD%D0%B0.doc . Дата звернення: 11.07.2023.
8. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. Дата оновлення: 06.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> Дата звернення: 11.07.2023.
9. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 47. Дата оновлення: 1.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#Text>. Дата звернення: 11.07.2023.
10. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 448. Дата оновлення: 08.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF#Text>. Дата звернення: 11.07.2023.
11. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо окремих питань визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», та підготовки умов проведення конкурсу: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 15.01.2021 р. № 4-21. Дата оновлення: 27.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0004859-21>. Дата звернення: 11.07.2023.