

Профессионализация государственной службы Украины: адаптация к европейским стандартам подготовки государственных служащих

Виктор Говоруха

*Харьковский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
Московский проспект 75, г. Харьков 61050, Украина*

В статье рассмотрены вопросы формирования института государственной службы в Украине и существующая национальная система подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров, а также концептуальные подходы и практика ее реформирования. Рассмотрено содержание понятий “профессионализм”, “квалификация” и “компетентность”. Обоснована необходимость внедрения на основе европейских стандартов национальных государственных стандартов профессионального обучения государственных служащих.

Ключевые слова: подготовка государственных служащих, государственная служба, должностные лица местного самоуправления, профессиональная компетентность.

Keywords: training of public servants, public service, self-government officials, professional competence.

Введение

На всех уровнях иерархической системы государственного управления или местного самоуправления существует широкий спектр должностей, которые требуют соответствующей профессиональной подготовки специалистов государственного управления. Решение проблемы подготовки к соответствующей профессиональной деятельности, а также выполнение требования последующей эффективной работы этих специалистов связаны с их специальностью, квалификацией, компетентностью и способностью адаптироваться к изменяющимся условиям как развития общества, так и научно-технического прогресса и т. д.

При осуществлении реформы государственного управления Украины в направлении его демократизации и адаптации к европейским стандартам, одним из основных вопросов становится кадровое обеспечение государственного управленческого аппарата высокопрофессиональными

и компетентными специалистами, способными работать в органах власти на трансформационном этапе развития общества. Поэтому одним из приоритетных направлений социально-экономического развития Украины является качественное усовершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

В данной статье рассмотрены вопросы формирования института государственной службы в Украине и существующая национальная система подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров, а также концептуальные подходы и практика ее реформирования.

Профессионализм, квалификация и компетентность государственного служащего

В последнее время вместе с терминами „профессия” и „квалификация” часто употребляют понятие „компетентность”, содержание которого не всегда четко определено. Уточняя смысл этих важных характеристик специалиста, сначала остановимся на общепринятой терминологии в этой области и в дальнейшем проведем анализ различных определений понятий квалификация и связанных с ним терминов „компетентность” и „компетенция”.

Viktor Govorukha – Nacionalinės viešojo administravimo akademijos prie Ukrainos Prezidento Charkovo regioninio instituto direktorius, docentas, viešojo administravimo mokslų daktaras.

E. paštas: general@kbuapa.kharkov.ua

Straipsnis įteiktas redakcijai 2008 m. balandžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2008 m. rugpjūčio mėn.

Квалификация – это уровень подготовки человека к той или иной профессионально-трудовой деятельности. Можно также считать, что квалификация – это степень овладения профессией.

Компетенция – круг полномочий должностного лица, в пределах которых необходимо иметь достаточную осведомленность и иметь право принимать ответственные решения. Компетентность – способность работника квалифицировано исполнять определенные виды работ в рамках конкретной профессии, обеспечивающая высокие количественные и качественные результаты на основе имеющихся у него профессиональных знаний, умений и навыков. Компетенция относится к должности, а компетентность – к конкретному лицу. Существуют также и некоторые другие определения указанных понятий.

Квалификация – подготовленность индивидуума к профессиональной деятельности. Она является важной составляющей стандарта профессионального образования и характеризуется степенью и уровнем. Квалификация – уровень и вид профессиональной подготовки работника, наличие у него знаний, умений и навыков, необходимых для исполнения определенной работы. Квалификация работника отражается в его тарификации (присвоение работнику тарифного разряда в зависимости от его квалификации, сложности работы, пунктуальности и ответственности исполнителя).

Степень квалификации – этап подготовки профессиональных кадров в системе профессионального непрерывного образования, что отражает объем и соотношение общего и специального образования. Уровень квалификации – уровень профессионального мастерства в рамках конкретной степени квалификации [2].

Стандарты высшего образования в Украине содержат следующее содержание указанных терминов:

- квалификация – способность человека выполнять задачи и обязанности соответствующей работы. Квалификация требует определенного образовательно-квалификационного уровня. Квалификация определяется профессией;
- компетентность – знания и опыт работы в том или ином виде деятельности.

Таким образом, все приведенные в качестве примера определения терминов „квалификация” и „компетентность” фактически отражают одно и то же – потенциальную способность ра-

ботника выполнять определенные обязанности. Эту способность специалист приобретает в процессе обучения, переподготовки и повышения квалификации, самообразования и т.п. [3].

В Украине уровень квалификации определяется квалификационной характеристикой – государственным документом, который содержит перечень требований к знаниям, умениям и навыкам, которыми должен владеть специалист определенной профессии для замещения конкретной должности.

В системе высшего образования Украины оперируют понятием образовательно-квалификационной характеристики, которая вместе с соответствующими образовательно-профессиональными программами и средствами диагностирования (контроля уровня знаний и умений), является составляющей определенного государственного стандарта при осуществлении учебного процесса для достижения необходимого образовательно-квалификационного уровня.

Другой разновидностью квалификационной характеристики являются профессионально-квалификационные характеристики, которые вместе с соответствующими профессиональными программами и средствами диагностирования лежат в основе государственного стандарта при осуществлении профессионального обучения и повышения квалификации специалистов.

Упорядочение терминологии позволяет перейти к решению задачи определения вначале качественных, а затем и количественных показателей соответствия уровня подготовки специалиста и требований к нему, сформулированных в квалификационной характеристике. Эти требования подаются в виде перечня знаний, умений и навыков.

К параметрам, которые характеризуют требования к государственным служащим и определяют квалификацию специалиста в сфере государственного управления, следует отнести параметры, которые характеризуют его способность адаптироваться к перманентным изменениям в социально-политической жизни общества, диктуемым его демократизацией и участием в глобальных и региональных интеграционных процессах.

Не все параметры, которые характеризуют квалификацию специалиста, являются равнозначными для успешного выполнения возложенных на него должностных обязанностей. Очень часто только некоторые из них определяют успешность выполнения должностных обязанностей, а остальные остаются не востре-

бованными. Потому более важной личной оценкой государственного служащего представляется его компетентность, именно этот параметр характеризует его способность успешно выполнять управленческие задачи и принимать оптимальные решения.

Создание специальной системы подготовки и повышения квалификации управленческих кадров сделало актуальной проблему стандартизации обучения государственных служащих.

Впервые понятие государственного общеобразовательного стандарта было введено в практику высшей школы законом Украины *Об образовании*, в соответствии с которым «государственные стандарты образования устанавливают требования к содержанию, объему и уровню образовательной и профессиональной подготовки в Украине. Они являются основой оценки образовательного и образовательно-квалификационного уровня граждан независимо от формы получения образования.

Государственные стандарты образования разрабатываются отдельно для каждого образовательного и образовательно-квалификационного уровня и утверждаются Кабинетом Министров Украины. Они подлежат пересмотру и последующему утверждению не реже чем один раз в 10 лет» [5].

Внедрение указанных государственных стандартов и организация эффективной системы профессионального обучения государственных служащих относится к перечню первоочередных задач, без решения которых невозможно повысить эффективность государственного управления. Одним из главных элементов этой системы является повышение квалификации госслужащих, в первую очередь тех из них, кто имеет опыт практической работы в центральных и местных органах исполнительной власти или в исполнительных органах местного самоуправления на должностях соответствующих категорий, но в силу объективных обстоятельств, обусловленных современным социально-экономическим и политическим положением в Украине, требуют существенного обновления знаний, освоения современных методов государственного управления [1].

Система профессионального обучения государственных служащих в Украине

Осуществление экономических и социальных преобразований в Украине, развитие демократических принципов государственного управления

и продвижение по пути европейской интеграции невозможно без профессиональной, авторитетной и высокоэффективной национальной системы государственной службы.

Существующая система государственной службы в Украине начала формироваться с провозглашением независимости в 1991 г. на основе бывшего советского управленческого чиновничьего аппарата. Известно, что в советское время институт государственной гражданской службы (в отличие, скажем, от военной службы) законодательством никак не регулировался. Не было и учебных заведений, за исключением ведомственных вузов силовых министерств и сети высших партийных школ, для подготовки государственных служащих. На государственной службе было явно недостаточно дипломированных специалистов в области права, экономики и управления.

Поэтому пришлось начинать, как и остальным независимым государствам на постсоветском пространстве, с формирования национальной законодательной базы, где бы были четко сформулированы нормативно-правовые основы и принципы государственной службы, определен статус государственных служащих, а также с создания системы подготовки и повышения квалификации управленческих кадров.

В начале 90-х годов были приняты концептуальные законы *О государственной службе*, *О службе в органах местного самоуправления*, а также ряд законов, регулирующих службу в силовых и правоохранительных органах государства.

По мере развития органов государственного управления и местного самоуправления численность государственных служащих в Украине постоянно растет. Так, к примеру, с 2000 г. по 2008 г. количество государственных служащих увеличилось со 183-х тысяч до 277-ми, а должностных лиц местного самоуправления – с 59-ти до 99-ти тысяч. Что характерно, три четверти из них – женщины. Этот гендерный перекос объясняется, очевидно, тем, что на низших и самых массовых должностях государственной службы заработная плата остается сравнительно невысокой. Но чем выше должности, тем все больше их занимают мужчины, и на вершине должностной иерархии мужчины доминируют. В связи с этим все чаще звучат требования установить определенные квоты для женщин на руководящих должностях в органах государственного управления.

В Украине создана и с 1995г. функционирует система профессионального обучения госу-

дарственных управленцев, которая использует механизмы лицензирования и аккредитации в образовательной сфере «государственное управление». Ведущее место в ней занимает Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, в структуру которой входит Институт повышения квалификации руководящих кадров в г. Киеве и четыре региональных института государственного управления в крупных городах Украины: Днепропетровске, Львове, Одессе и Харькове. В тех областях, где нет такого регионального института, переподготовкой и повышением квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления занимаются 23 областных и городских (городов Киева и Севастополя) центров повышения квалификации. Они подотчетны областным государственным администрациям и Главному управлению государственной службы Украины.

Также лицензированы и аккредитованы для подготовки магистров специальностей «государственное управление» и «государственная служба» 16 ведущих высших учебных заведений. Всем им установлены небольшие лицензионные квоты набора учащихся.

Дополнительно, с целью повышения квалификации государственных служащих различных ведомств, лицензированы 65 отраслевых высших учебных заведений Украины и учебных заведений последипломного образования.

Финансирование образовательной деятельности указанных учебных заведений осуществляется из государственного и местных бюджетов.

Становление и дальнейшее развитие общенациональной системы профессионального обучения государственных служащих идет одновременно в двух направлениях:

1) внедрение системности в профессионально-образовательный процесс на основе реализации единой государственной кадровой политики в сфере государственной службы путем определения модели государственного служащего, структуры и содержания его профессиональной деятельности, профессионально-квалификационных характеристик должностей госслужащих, целей, приоритетов и принципов профессионального обучения, введения единых государственных стандартов профессиональной подготовки и критериев оценки их результатов с учетом разнообразия сроков, форм и методов обучения. Все это должно придать системе профессионального обучения содержатель-

ность, целостность, обеспечить непрерывность и последовательность учебного процесса;

2) укрепление управляемости системой, взаимосвязь и координация действий всех учебных учреждений, которые осуществляют образовательную деятельность в сфере государственной службы, с учетом ведомственных отличий, специфики ветвей власти, уровней и структур их органов управления [4].

Отношение украинского общества к своим чиновникам неоднозначно. Очевидно, свою роль играет многовековая традиция, когда чиновник в Украине представлял чужую государственную власть, далекую от интересов украинского народа, а зачастую и угрожавшую его традициям, культуре, языку и даже физическому существованию.

Анализируя, почему в большинстве стран Европы профессия госслужащего уважаема и престижна, приходишь к выводу, что в них, видимо, многие десятки и даже сотни лет реализуется основная идея института государственной службы как лидирующей и трансформационной силы общества, то есть силы, которая разрабатывает и воплощает в жизнь коротко- и долгосрочные программы общественного развития. При этом госслужащие имеют высокий социальный статус, неплохие доходы и существенные привилегии - поэтому достаточно редко переходят в сферу бизнеса или политической деятельности.

А в Украине же, на наш взгляд, как и в ряде других молодых независимых государств на постсоветском пространстве, дело обстоит несколько иначе.

Идея государственной службы как лидирующей силы общества во всем его разнообразии предполагает, что карьера госслужащего должна как можно меньше зависеть от переменчивых политических симпатий общества, а преимущественно - от профессиональных качеств чиновника. Государственный служащий должен быть уверен, что его продвижение по служебной лестнице определяется исключительно его усердием, постоянной работой над собой и повышением квалификации. Карьера не должна зависеть от каких-то внешних факторов, повлиять на которые зачастую сам субъект не может, как то: смена после выборов состава парламента и правительства, приход нового министра, который может отдавать предпочтение при назначении на те или иные должности своим однопартийцам и т. д.

Известно, что такая концепция карьерного роста полтора столетия назад получила название *merit system* (merit – заслуга, достоинство) в противоположность *spoils system* – концепции, которая допускает, что должности в органах государственной власти являются призом для политических сил, которые победили в борьбе за власть (spoils – трофей, добыча). Именно эта концепция, к сожалению, в последние годы получила развитие и даже стала преобладать в нашей государственной службе.

Украина стратегическим вектором своего развития провозгласила курс на европейскую интеграцию. Эта цель декларируется в программах всех значимых политических сил в нашей стране, кроме нескольких малочисленных и маловлиятельных маргинальных партий.

Интеграция же Украины в европейское образовательное пространство требует и дает реальные возможности и для улучшения качества подготовки государственных служащих. На наш взгляд, необходимость дальнейшей профессионализации государственной службы Украины в условиях европейской интеграции в первую очередь определяют:

1) новый уровень экономических и других социальных отношений в обществе как следствие перехода на современную парадигму государственной службы, которая заключается в предоставлении качественных управленческих услуг юридическим и физическим лицам, а также в непрерывном совершенствовании и упрощении процедуры их предоставления;

2) необходимость адаптации института государственной службы Украины к стандартам Европейского Союза путем усовершенствования законодательства о государственной службе и службе в органах местного самоуправления;

3) потребность в целенаправленном формировании нового кадрового потенциала государственной службы в лице молодых и хорошо образованных управленцев, обученных демократическому государственному управлению, а также в их преимущественном служебном продвижении и назначении на ответственные должности;

4) внедрением принципа политической нейтральности государственной службы государственных служащих, службы в органах местного самоуправления и их должностных лиц.

В настоящее время в Украине осуществляется *Программа развития государственной службы на 2005-2010 г.г.*, которая предусматривает выполнение ряда мероприятий, непосредствен-

но связанных с профессионализацией государственной службы, в частности путем модернизации системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров, а именно:

1) создание эффективной системы формирования и распределения, начиная с 2006 года, государственного заказа на подготовку государственных служащих в образовательной сфере "государственное управление". Повышается роль Главного управления государственной службы Украины как заказчика и распорядителя соответствующей сметы расходов Государственного бюджета;

2) целевая подготовка высококвалифицированных специалистов государственного управления, со специализацией по международному праву и европейской интеграции, с приемлемым уровнем знания одного из европейских языков;

3) обновление содержания и унификация национальных стандартов профессионального обучения госслужащих в соответствии с общеевропейскими стандартами;

4) внедрение с 2007 г. новой образовательно-профессиональной программы «магистра публичного администрирования». В решении этой задачи Академией большую помощь оказывают Министерство внутренних дел Франции и Национальная школа администрирования (Париж), а также Берлинская высшая школа управления и права;

5) проведение внеочередного лицензирования и аккредитации образовательных учреждений для профессионального обучения государственных служащих с участием Главного управления государственной службы Украины;

6) обязательное повышение квалификации научно-педагогических работников системы профессионального обучения государственных служащих один раз в три года в органах государственной власти или местного самоуправления;

7) постепенный переход к непрерывному повышению квалификации на протяжении всего периода пребывания на государственной службе с применением современных информационных технологий и усовершенствование на этой основе системы аттестации госслужащих.

В указанной *Программе* ведущая роль отводится Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, которая заключается не только в методологическом и методическом обеспечении данного процесса,

но и в реализации образовательных новаций в подготовке государственных служащих. Кстати, магистерская программа «государственного управления» Академии с 2004 г. аккредитована Европейской ассоциацией программ «Public Administration».

Внедрение всех задуманных новаций в процесс подготовки и повышения квалификации государственных служащих, на наш взгляд, позволит не только повысить эффективность работы органов власти, но и создать условия для формирования современной, ориентированной на потребности гражданского общества системы формирования и профессионального развития кадрового потенциала государственного управления.

Выводы

Социальные преобразования, затрагивающие украинское общество, а также непосредственно особенности модернизации национальной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, и процессы профессионализации государственной службы нуждаются в создании действенной системы управления и регулирования, формировании приоритетных направлений государственной политики в этой сфере. Среди них ведущее место отводится вопросам

планирования и развития карьеры государственных служащих, внедрения новых образовательных стандартов, ориентации на профессиональную подготовку и последипломное образование государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления и др.

Внедрение образовательных новаций в процессы подготовки государственных служащих позволит не только обеспечить повышение эффективности работы органов власти, но и создать условия для формирования гибкой, ориентированной на повышение качества системы формирования и обновления кадрового корпуса структур государственного управления.

Литература

1. Бурковська А. В., Мельников О. Ф., Шайдеров В. О. Нові освітні технології професійної підготовки державних службовців. *Вісник УАДУ*, Київ, 2003, № 3, 74-80.
2. Дабагян А. В., Михайличенко А. М. Квалификация и компетентность профессиональных кадров. *Проблемы машиностроения и автоматизации*, 2000, № 3, 17-22.
3. Дабагян А. В., Михайличенко А. М. *Некоторые проблемы реформирования системы образования*. Харьков: ФОРТ, 2001.
4. Мельников О. Ф. *Парадигми фахової підготовки державних службовців*. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2007.
5. Луговой В. І. *Управління освітою*. Київ: Вид-во УАДУ, 1997.

Viktor Govorukha

Ukrainos valstybės tarnybos profesionalizacija: valstybės tarnautojų rengimo adaptacija Europos standartams

Santrauka

Straipsnyje nagrinėjami Ukrainos valstybės tarnybos instituto formavimo bei nacionalinės valstybės tarnautojų rengimo ir kvalifikacijos tobulinimo sistemos klausimai, atskleidžiamos koncepcinės valstybės tarnybos reformos nuostatos ir jų praktinio įgyvendinimo ypatybės. Aptartos šiuolaikinės sąvokų „profesionalumas“, „kvalifikacija“ ir „kompetencija“ sampratos. Pagrįsta būtinybė Europos standartų pagrindu diegti nacionalinius valstybės tarnautojų profesinio mokymo standartus.

Viktor Govorukha

Professionalization of the Public Service in Ukraine: Adaptation of Public Servants' Training to the European Standards

Summary

The article reviews issues in formation of the institute of public service in Ukraine and the existing national system of training, re-training and qualification improvement of public servants, also the conceptual and practical approaches of its reform. Terms of “professionalism”, “qualification”, and “competence” are discussed. The need for introduction in Ukraine the national standards of public servants' professional training, based on the European standards, is substantiated.