



УДК 351:35.088.6

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В УКРАИНЕ

Марьяна ОРЛИВ,

кандидат экономических наук, докторант кафедры парламентаризма
и политического менеджмента

Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

В статье, в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами и проектом Концепции реформирования системы профессионального обучения государственных служащих, должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов, анализируются основные направления и соответствующие им задачи развития системы повышения квалификации государственных служащих в Украине. Исследуются особенности их реализации органами власти и учебными заведениями. Обосновываются предложения к проекту Концепции, направленные автором в Центр адаптации государственной службы к стандартам Европейского Союза.

Ключевые слова: повышение квалификации, профессиональное обучение, государственные служащие, органы власти.

REFORMING THE IN-SERVICE TRAINING SYSTEM OF CIVIL SERVANTS IN UKRAINE

Mariana ORLIV,

Candidate of Economic Science, Doctoral Candidate of Department the Parliamentarism and Political Management
of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The article analyzes the main directions and corresponding tasks of the development of in-service training system of civil servants in Ukraine in accordance with current legal acts and the draft Conception on Reforming the Professional Training System of Civil Servants, Local Self-Government Officials and Local Councillors. The features of their implementation by public authorities and educational institutions are investigated. Proposals for the draft Conception, which were sent by the author to Center for Adaptation of the Civil Service to the Standards of EU, are substantiated.

Key words: in-service training, professional training, civil servants, public authorities.

Постановка проблемы. Стратегией реформирования государственного управления Украины на 2016–2020 гг. [1] признано несоответствие существующей системы повышения квалификации государственных служащих потребностям в их обучении и одним из приоритетов развития государственной службы и управления человеческими ресурсами определено её реформирование. Предыдущие попытки реформировать систему повышения квалификации в соответствии с концепцией, утвержденной Правительством в 2011 г. [2], не обеспечили решения проблем, которые остаются актуальными и донныне, поскольку не были предусмотрены конкретные механизмы их урегулирования. При разработке современной концепции и других нормативно-правовых актов по развитию системы повышения квалификации государственных служащих этот недостаток должен быть учтён.

Актуальность темы исследования обусловлена задачами реализа-

ции упомянутой выше Стратегии [1] и Приказом Нацгосслужбы Украины от 15 мая 2017 г. № 103 [3], согласно которому рабочей группой при поддержке Офиса Совета Европы подготовлен проект Концепции реформирования системы профессионального обучения государственных служащих, должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов.

Состояние научного исследования проблемы. Вопросы нормативно-правового и методического обеспечения развития системы повышения квалификации государственных служащих в Украине изучали Е. Бородин, К. Ващенко, В. Гошовская, В. Загорский, Д. Нелипа, С. Серегин и другие отечественные ученые. В частности, К. Ващенко исследовал систему повышения квалификации государственных служащих как весомый элемент формирования новой институциональной способности профессионального обучения в свете требований нового Закона Украины «О государственной служ-

бе» [4, с. 364–367]. Под руководством В. Гошовской подготовлены методические рекомендации по разработке стандартов повышения квалификации [5], учебных программ, организации дистанционного обучения и др. Результаты этих исследований должны быть учтены в процессе дальнейшего развития системы повышения квалификации государственных служащих. При этом в вопросе совершенствования законодательного обеспечения её реформирования необходимо выделять две составляющие: 1) идейно-концептуальное наполнение нормативно-правовых документов; 2) совершенствование ресурсного обеспечения её функционирования (правовое, организационное, финансовое, материально-техническое методологическое и т.д.) [6, с. 155].

Целью и задачей статьи является анализ основных новаций проекта Концепции реформирования системы профессионального обучения государственных служащих, должностных лиц местного самоуправления и депутатов



местных советов в сфере повышения квалификации государственных служащих и обоснование предложений по обеспечению их реализации.

Изложение основного материала.

Проектом Концепции реформирования системы профессионального обучения государственных служащих, должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов (далее – проект Концепции) [7] определены такие основные направления и соответствующие им задачи развития системы повышения квалификации:

1) создание надлежащих условий для его обеспечения, что предусматривает разработку и внедрение профессиональных и образовательного стандартов на основе компетентностного подхода, введение новых видов профессиональных программ повышения квалификации, совершенствование механизма финансирования обучения, а также создание интегрированной информационной системы управления человеческими ресурсами;

2) внедрение действенной системы определения потребностей в повышении квалификации путём формирования государственного заказа на научно-прикладные исследования в этой сфере, разработки необходимых методических материалов для укрепления потенциала и способности служб управления персоналом, а также периодического изучения общих потребностей на государственном и региональном уровнях;

3) обеспечение непрерывности, обязательности и плановости обучения путем определения периодичности его осуществления по отдельным видам программ повышения квалификации, организации обязательного обучения руководящих кадров по вопросам передачи их знаний и опыта, разработки и внедрения механизма признания результатов неформального и информального обучения, а также накопительной системы кредитов по результатам профессионального обучения;

4) развитие рынка образовательных услуг на основании прозрачной и добросовестной конкуренции через аккредитацию программ повышения квалификации, определение порядка лицензирования образовательной деятельности в этой сфере, создание веб-портала управления знаниями, обе-

спечение права служащих повышать квалификацию по различным видам, формам и у различных субъектов образовательной деятельности, внедрение системы внешнего и внутреннего мониторинга и оценки качества услуг по повышению квалификации;

5) внедрение механизмов координации деятельности субъектов системы профессионального обучения, в частности – Координационного совета по вопросам профессионального обучения при Нацгосслужбе Украины, профессиональной ассоциации субъектов предоставления образовательных услуг, а также организация систематических мероприятий по обмену опытом и практикой.

Необходимость создания условий для развития конкурентной среды на рынке образовательных услуг по повышению квалификации была актуализирована ещё в 2011 г. [2], однако из-за неопределенности соответствующих инструментов качественных изменений в этой сфере так и не произошло. По нашему мнению, одним из основных препятствий развития рынка является не столько его закрытость для негосударственных субъектов, сколько низкий уровень спроса на услуги по повышению квалификации. Ведь несовершенный механизм его финансирования не обеспечивает трансформацию учебной потребности в платежеспособный спрос. Решению этой проблемы будет способствовать предусмотренное проектом Концепции введение нормы расходов на профессиональное обучение в размере не менее 2% от фонда заработной платы в расходах на содержание органов власти. Решение об использовании этих средств на различные виды повышения квалификации, в соответствии со ст. 48 Закона Украины «О государственной службе» [8], принимает руководитель государственной службы соответствующего органа. Для реализации этого права органы власти проектом Концепции признаны заказчиками повышения квалификации государственных служащих, занимающих должности категорий «Б» и «В», по специальным профессиональным программам, а также программам специализированных краткосрочных учебных курсов, тематических постоянно действующих и краткосрочных тематических семинаров,

тренингов (общие профессиональные программы и все программы для категории «А» остаются за Нацгосслужбой Украины). Такой подход не только впервые в отечественной практике создает условия для развития рынка услуг по повышению квалификации, но и обеспечивает ориентацию содержания учебных программ на нужды конкретных органов, в частности, путем введения специальных профессиональных программ, которые формируются с учетом особенностей функционирования и основных направлений их деятельности. Очевидно, что качество разработки и реализации программ повышения квалификации будет обеспечено путем введения порядка их аккредитации, лицензирования образовательной деятельности, внешнего и внутреннего мониторинга и оценки качества образовательных услуг.

Важными инструментами, обеспечивающими конкретизацию требований к рынку образовательных услуг (в частности, к содержанию учебных программ) и рынку труда, являются образовательный стандарт по повышению квалификации и профессиональные стандарты государственной службы, основанные на компетентностном подходе. Необходимость их разработки следует из п. 3 ст. 13 Закона Украины «О государственной службе» [8] и ст. ст. 32, 39 Закона Украины «Об образовании» [9]. Использование профессионального стандарта позволит сориентировать систему повышения квалификации на востребованный профиль специалиста и будет способствовать развитию сотрудничества между учебными заведениями и органами власти, заинтересованными в квалифицированной подготовке профессиональных кадров [10, с. 45]. Поэтому профессиональный стандарт формирует требования для прикладной составляющей образовательного стандарта по повышению квалификации и является основой для установления соответствия содержания и результатов обучения целям и задачам, которые стоят перед государственными служащими.

С целью введения последнего в 2012 г. Институтом повышения квалификации руководящих кадров Национальной академии государственного управления при Президенте Украины были подготовлены Методические



рекомендации по разработке единых стандартов повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления [5], а в 2015 г. – проект стандарта [11]. Очевидно, что этот проект должен быть доработан с учетом новых задач реформирования системы повышения квалификации, включая необходимость признания результатов неформального и информального обучения. Ведь сегодня деятельность по предоставлению услуг по повышению квалификации в случае, когда не предполагается выдача документа об образовании государственного образца, нормативными документами не регламентируется [12, с. 140].

С целью развития неформального и информального обучения государственных служащих проектом Концепции предусмотрено осуществление обязательного обучения руководящих кадров по вопросам передачи их знаний и опыта подчиненному персоналу, а также разработка и внедрение механизма признания результатов такого обучения. По нашему мнению, эти задачи необходимо дополнить созданием условий для развития организационного обучения в органах власти, которое осуществляется через обучение на рабочем месте, наставничество, коучинг и т. п. Тогда вполне логично в перечень видов повышения квалификации, кроме самообразования, включить «другие виды неформального и информального обучения». Такой подход будет способствовать развитию организационного обучения за счет расходов на содержание государственных органов в соответствии с п. 4 ст. 48 Закона Украины «О государственной службе» [8], а также обеспечит реализацию принципа приближения образовательных услуг к месту работы и создание условий для применения результатов обучения в профессиональной деятельности. Ведь ключевая суть новых задач системы повышения квалификации государственных служащих обусловлена переориентацией с формального повышения квалификации на повышение уровня профессиональной компетентности путем создания условий для непрерывного обучения [4, с. 364–365], в том числе на рабочем месте.

Независимо от выбранного вида обучения, основным условием его эффективности является соответствие

реальным учебным потребностям. Поэтому проектом Концепции предусмотрено формирование государственного заказа на проведение секторальных, тематических научно-прикладных исследований по этой проблематике, разработку необходимых методических рекомендаций, четкое определение субъектов изучения учебных потребностей, а также формирования отчетов о результатах его осуществления и их обнародование. По нашему мнению, при реализации этих задач необходимо оперировать не только терминами «индивидуальные» и «общие», а также «организационные» учебные потребности для обозначения потребностей органа власти, которые определяются на основании задач стратегии его развития и учитываются в процессе конкурсного отбора специалистов. Ведь в течение года в условиях реализации реформ изменения в организационных учебных потребностях могут иметь большое значение для обеспечения эффективности функционирования соответствующего органа, поэтому службы управления персоналом должны оперативно реагировать на них.

Успех решения задачи укрепления потенциала и способности служб управления персоналом на современном этапе их реорганизации не может ограничиваться разработкой методических рекомендаций по определению и анализу учебных потребностей, формированию индивидуальных программ повышения уровня профессиональной компетентности, оценке результативности профессионального обучения и т. п. В первую очередь он зависит от выбранных подходов к их организационно-функциональному построению, кадровых технологий, наличия информационных систем и иного ресурсного обеспечения. Такие решения должны приниматься на основании результатов функционально-стоимостного анализа целесообразности внедрения «прогрессивного» типа организации служб управления персоналом, предполагающего значительные финансовые затраты на их содержание и делегирование ответственности в принятии кадровых и управленческих решений [13, с. 7], или, наоборот, – аутсорсинга функций управления человеческими ресурсами, аутстаффинга путем предоставления специалистам статуса советника или

эксперта [14, с. 21] и пр. Кроме этого, повышению качества аналитически-методического обеспечения функционирования служб управления персоналом будет способствовать внедрение аудита, повышение профессиональной компетентности государственных служащих в органах власти по международным стандартам в форме аудита на соответствие и операционного аудита. Его результаты могут использоваться для бенчмаркинга с целью дальнейшего внедрения успешных практик повышения уровня профессиональной компетентности в органах власти. Необходимую для этого информацию целесообразно размещать на веб-портале управления знаниями.

Реализации принципов обязательности и непрерывности обучения будет способствовать внедрение новаций, предусматривающих отображение его результатов в интегрированной системе управления человеческими ресурсами, введение накопительной системы кредитов и установление периодичности повышения квалификации. Важно отметить, что если согласно Закону Украины «О государственной службе» периодичность повышения квалификации составляет не реже одного раза в три года (до мая 2016 г. – один раз в пять лет) без конкретизации вида обучения, то проектом Концепции предусмотрено обязательное повышение квалификации отдельно по профессиональным и другим программам – не менее одного раза в два года. Таким образом, государственные служащие уже не смогут ограничиться повышением квалификации исключительно по программе двухдневного семинара.

Выводы. Проект Концепции предусматривает внедрение новаций, направленных на создание условий для развития рынка услуг по повышению квалификации, обеспечение обязательности и периодичности обучения, а также разработку и использование инструментов, обеспечивающих повышение качества образовательных услуг, их соответствие задачам развития государственного управления и органов власти.

Обоснованные в статье предложения к проекту Концепции (о дополнении перечня видов повышения квалификации, а также необходимости определения организационных учебных



потребностей, создания условий для развития организационного обучения, разработки и внедрения методики аудита повышения профессиональной компетентности по международным стандартам) обсуждены 21 сентября 2017 г. на секционном заседании IX Ришельевских академических чтений и направлены в Центр адаптации государственной службы к стандартам Европейского Союза.

Список использованной литературы:

1. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 рр. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>

2. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80>

3. Про утворення Робочої групи з розроблення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Нацдержслужби України від 15 травня 2017 р. № 103 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-utvorennja-robochoyi-grupi-z-rozroblennja-koncepciyi-ref-doc319487.html>

4. Ващенко К. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика : [монографія] / К. Ващенко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. – 416 с.

5. Методичні рекомендації з розробки єдиних стандартів підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / В. Гошовська, Л. Даниленко, Н. Ларіна, М. Орлів. – К. : НАДУ, 2012. – 48 с.

6. Бородин Є. Законодавче забезпечення реформування системи професійного навчання державних службовців в Україні / Є. Бородин, Т. Тарасенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 1. – С. 151–160.

7. Проект Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua/page/pro-shvalennya-koncepciyi-reformuvannya-systemy-profesiynogo-navchannya-derzhavnyh-sluzhbovciv>

8. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

9. Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

10. Беделєва Н. Професійні стандарти у підвищенні професіоналізму державного службовця / Н. Беделєва // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – Вип. 4. – С. 45–48.

11. Стандарт освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ipkkk.in.ua/standart>

12. Неліпа Д. Нормативно-правове регулювання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / Д. Неліпа // Менеджер. – 2014. – № 1(67). – С. 137–142.

13. Газарян С., Носик О. Організаційно-функціональна структура служби управління персоналом державного органу відповідно до принципу меритократії реформ / С. Газарян, О. Носик // Державне будівництво. – 2017. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/3/02.pdf>

14. Рачинський А. Стратегічне управління персоналом органів державної влади: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / А. Рачинський ; Національна академія державного управління при Президенті України. – Київ, 2011. – 38 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Орлів Марьяна Степановна – кандидат экономических наук, докторант кафедры парламентаризма и политического менеджмента Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Orliv Mariana Stepanovna – Candidate of Economic Science, Doctoral Candidate of Department the Parliamentarism and Political Management of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

morliv@ukr.net