



УДК 35.088.6

ОПЫТ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ДЛЯ УКРАИНЫ

Надежда ЖИДЕНКО,

аспирант кафедры публичного управления и публичной службы
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

В статье проводится анализ систем профессионального обучения государственных служащих таких государств – членов Европейского Союза, как Великобритания, Франция и Польша. Описаны основные цели для реформирования сферы профессионального обучения государственных служащих. Акцентировано внимание на необходимости использования опыта членов ЕС для эффективного реформирования кадровых процессов, которые происходят в Украине. Выделены важнейшие условия достижения эффективности программ профессионального обучения государственных служащих Украины.

Ключевые слова: профессиональное обучение, профессиональное развитие, подготовка, переподготовка, государственный служащий, государства – члены ЕС.

THE EXPERIENCE OF THE EUROPEAN UNION MEMBER STATES IN THE SPHERE OF VOCATIONAL TRAINING OF CIVIL SERVANTS FOR UKRAINE

Nadiia ZHYDENKO,

Postgraduate Student at the Department of Public Administration and Public Service Chair,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The article analyzes systems of professional training of civil servants of such European Union member states as Great Britain, France and Poland. Describes main goals for reforming the sphere of vocational training of civil servants. Highlights the need to use the experience of the EU members to effectively reform the personnel processes taking place in Ukraine. Identifies the most important conditions for achieving the effectiveness of vocational training programs for civil servants of Ukraine.

Key words: vocational training, professional development, training, retraining, civil servant, EU member states.

REZUMAT

Articolul analizează sistemele de pregătire profesională a funcționarilor publici din statele membre ale Uniunii Europene precum Marea Britanie, Franța și Polonia. Sunt descrise principalele obiective ale reformei sferei de formare profesională a funcționarilor publici. Atenția se concentrează asupra necesității de a utiliza experiența membrilor UE pentru a reforma eficient procesele de personal care au loc în Ucraina. Cele mai importante condiții pentru realizarea eficienței programelor de formare profesională pentru funcționarii publici din Ucraina sunt evidențiate.

Cuvinte cheie: formare profesională, dezvoltare profesională, formare, recalificare, funcționar public, state membre ale UE.

Постановка проблемы. Только высокопрофессиональные кадры способны обеспечить динамичное социально-экономическое развитие страны, ее конкурентоспособность на международной арене и эффективность государственного управления в целом. Не секрет, что способствовать этому призвана отечественная система подготовки кадров для органов государственной власти и местного самоуправления. Стоит отметить, что на современном этапе эта система должна сосредоточить свои усилия, прежде всего, на формировании качественно новой парадигмы профессионального обучения. Именно ее сле-

дует рассматривать как инструмент достижения высокой функциональной способности человеческого потенциала страны.

В Украине, к сожалению, пока несовершенна система повышения квалификации и обучения государственных служащих, поскольку она основывается, прежде всего, на подготовке исключительно университетского типа, что соответственно позволяет слушателям овладеть только глубокими теоретическими знаниями, но не практическими. Таким образом, система обучения государственных служащих мало ориентирована на выработку именно практических навыков и уме-

ний, которые являются чрезвычайно необходимыми.

Актуальность темы исследования. Профессиональное обучение государственных служащих в Украине не совсем соответствует установленным нормам и стандартам. Стоит отметить, что управленцы требуют профессионального обучения соответствующего уровня. Такое нормирование профессионального обучения государственных служащих – это, прежде всего, составляющая непрерывного процесса получения образования по накоплению и совершенствованию профессиональных знаний, умений и навыков государственного служащего для осуществ-



вления его профессиональной деятельности.

На современном этапе движущий мотив для нормализации профессионального обучения управленцев – это заложенный Законом Украины «О государственной службе» № 889-VIII от 10 декабря 2015 г., переход от карьерной системы государственной службы на систему должностей. Иначе говоря, речь идет о конкурсном отборе на должность государственного служащего с учетом продемонстрированной им компетентности.

Состояние исследования. Сегодня проблема профессионального обучения персонала достаточно активно исследуется. Профессиональное обучение и развитие персонала в странах Европейского Союза исследовали такие украинские ученые: Л. Пуховская, А. Ворначев, С. Леу [8], М. Осийчук [7] и другие, а также зарубежные ученые (С. Борковская [3], Д. Боссарт, К. Демке [4], А. Кузнецов [6]).

Целью и задачей статьи является изучение опыта государств – членов Европейского Союза в сфере профессионального обучения государственных служащих и выделение важнейших условий достижения эффективности программ профессионального обучения государственных служащих для Украины на основе опыта стран ЕС.

Изложение основного материала. Сегодня в Украине на профессиональное обучение персонала выделяется около 1% от фонда заработной платы. В странах ЕС периодичность повышения квалификации работников составляет около пяти лет, в Японии – от одного до полутора лет. За счет финансовых ресурсов предприятий системой профессионального обучения ежегодно охватывается 11,5% учетного количества штатных работников. В общем средние затраты предприятий на повышение уровня квалификации работников во Франции составляют 3% фонда заработной платы и продолжают дальше расти [10].

К примеру, в Великобритании расходы на профессиональное обучение работников составляют 3,6% от ВВП. При этом особое значение придается развитию у работников таких трудовых навыков, как способность к коммуникации, умение строить отношения с клиентами, умение работать в коллективе и

решать проблемы, а также грамотность, общие навыки в области информации и технологий, которых не хватает многим лицам, занятым поиском работы, а это и является препятствием для набора персонала или служит причиной снижения потенциальной производительности учреджений [9].

Непосредственная связь результатов обучения с продвижением по службе в Великобритании составляет устойчивую мотивацию к непрерывному профессиональному росту государственных служащих и приумножению эффективности их деятельности. Учитывая это, для украинской практики управления профессиональным развитием кадров государственной службы на примере Великобритании была бы полезной разработка четких индикаторов и критериев оценки компетентности государственных служащих и обеспечения постоянной связи результатов обучения и продвижения по службе.

Критерии и индикаторы оценки компетентности государственных служащих было бы рационально внедрить в систему контроля над качеством выполняемой работы. Это позволит более четко интерпретировать обязанности государственных служащих и обусловить необходимость непрерывного повышения уровня их профессионализма.

Исследование опыта Великобритании свидетельствует о необходимости:

– наличия корпуса высших государственных служащих и специально разработанных учебных программ для них;

– развития компетенций, необходимых для успешного сотрудничества с европейскими институтами, коллегами из государств – членов ЕС, зарубежными партнерами, международными организациями;

– использования компетентностного подхода при внедрении новых учебных программ для государственных служащих.

Д. Боссарт, К. Деммке считают, что во всех странах Центральной и Восточной Европы существует насущная необходимость в создании профессиональной системы подготовки должностных лиц, которая способствовала процессу модернизации и адаптации органов управления к условиям европейской интеграции [5].

Следовательно, проведение реформы государственного управления и формирования государственного служащего, способного работать на высоком профессиональном уровне и одновременно быстро реагировать на потребности, запросы и вызовы общества, действовать добросовестно, порядочно, объективно, честно и беспристрастно, концентрировать внимание на качественном и эффективном предоставлении государственных услуг, должно стать одной из ключевых задач в последовательном построении всеобщего благосостояния государства.

Необходимо отметить, что успех развития и модернизации государственного управления, кроме соответствующих целей и задач, определенных в этой сфере политическим руководством, требует мощного лидерства на уровне высшего корпуса государственной службы [5], так как лидерство – сердцевина любого надлежащего демократического управления и фактор совершенствования способности и эффективности управленческой деятельности органов власти, основанная, прежде всего, на образцах творчества, стратегического мышления и доверия.

Весьма полезным для Украины также является и опыт Франции, где государственная служба имеет свою внутреннюю структуру, то есть функционально организована с определенными закономерностями и принципами деятельности, с высокоэффективным человеческим капиталом. Уровень квалификации персонала государственной службы – различных органов и их подразделений – определяет оптимальность ее функционирования. Собственно, деятельность системы государственной службы Франции обеспечивается существованием ряда подсистем, основными из которых являются отбор, подготовка и карьерное продвижение государственных служащих. Государственная служба Франции построена на основе карьерного развития, которое гарантирует государственным служащим занятость на протяжении всей их профессиональной жизни [7, с. 257].

Из указанного выше можно заметить, что во Франции закрытая система служебной карьеры полностью регламентирована. Ее суть заключается в том, что правовой статус чиновника



учитывает специфику государства, поэтому государственная служба регулируется нормами административного права и права государственной службы. Такая система ориентирована на то, что государственный служащий, поступив на службу, уже не уйдет из нее к пенсии, постепенно продвигаясь по служебной лестнице.

К тому же во Франции существует институт так называемых «политических» чиновников. Они пользуются всеми привилегиями чиновников, но в целом не связаны с иерархической системой административно-государственного управления, поскольку с самого начала поставлены над ней. Они представляют собой своего рода определенную политическую «надстройку» над формально нейтральным чиновничеством. На самом деле политические чиновники играют роль эталонов, с которыми сверяют свою деятельность все чиновники.

К политическим назначенцам относятся должности директоров и членов министерских кабинетов, директоров административных департаментов, генеральных комиссаров, генеральных секретарей департаментов. Назначение всех этих лиц проводится по решению правительства или заинтересованного министра. Эти лица уходят в отставку вместе с правительством. Кроме того, государственная служба Франции относится к наиболее стабильным и организованным в мире, поэтому является определенным эталоном организации и реализации государственно-служебных отношений Украины.

Выпускники Национальной школы публичного администрирования в Польше автоматически получают статус государственного служащего, что является отличным от реализации профессионального потенциала государственных служащих в Украине.

Достаточно показательны для Украины то, что цели реформирования системы профессионального обучения Польши включали следующие особенности:

1) краткосрочные цели:

– обучение с целью достижения соответствия вызовам, которые возникли в результате изменений в экономической и социальной среде управления, издания новых законов и уставов (государственные закупки, финансовый менеджмент);

– обучение с целью повышения производительности работы сотрудников сферы государственного управления путем предоставления им общих навыков (иностранные языки, компьютерная грамотность и т. п.);

2) долгосрочные цели:

– подготовка государственных служащих к процессу европейской интеграции;

– повышение уровня рационализации в работе государственного служащего;

– повышение эффективности функционирования государственного управления;

– повышение экономической эффективности функционирования государственного управления;

– развитие навыков менеджера среди руководящих кадров [2].

Из указанного выше можно сделать вывод, что цели реформирования системы профессионального обучения Польши охватывали два основополагающих критерия профессионального потенциала – развитие знаний и практических качеств. Для развития непосредственно личностных качеств предполагается развитие менеджерской компетентности.

В целом система профессионального обучения Польши состоит из следующих компонентов:

1) централизованное профессиональное обучение. Оно разрабатывается на том же уровне, на котором оно организовано, для целевой группы государственных служащих; используется для предоставления знаний и улучшения навыков, которые отмечены как приоритетные для государственных служащих (обучение навыкам работы в команде, координация деятельности на рабочем месте и в рамках всей институции, распространение стандартов работы учреждения) [3].

При разработке плана централизованного профессионального обучения определяются направления профессиональной подготовки, типы тренингов и рекомендации для организаторов профессионального обучения государственных служащих Польши;

2) общее профессиональное обучение:

– цель – повышение уровня знаний и умений государственных служащих, которые необходимы для того, чтобы они правильно выполняли свои задачи;

– охватывает темы, общие для государственного управления, с особым акцентом на информационные технологии, иностранные языки, административное право, обеспечение государственных закупок, общие вопросы европейской интеграции, вопросы защиты конфиденциальной информации и персональных данных, стандарты, лежащие в основе эффективной работы организации и надлежащего предоставления услуг гражданам;

3) профессиональное обучение в соответствии с индивидуальной программой профессионального развития государственного служащего, которое доступно через участие государственных служащих Польши в централизованных, общих и специализированных тренингах;

4) школа стратегического управления для генеральных директоров – специализированные курсы, которые ставят целью расширение знаний и умений участников такого типа обучения и обмен опытом;

5) специализированное профессиональное обучение, которое помогает расширить и обновить знания и навыки государственных служащих в областях, которые соответствуют их служебным обязанностям. Целевыми слушателями являются, в частности, члены корпуса государственной службы, которые работают на должностях специалистов [3].

В целом варианты подготовки государственных служащих тоже различаются – как в Украине, так и среди стран ЕС.

1. «Естественный». В Украине этот подход работает неформальным образом: человек попадает на рабочее место и учится правилам поведения на практике должностных конфликтов и неудач на государственных должностях; в более организованном виде этот подход реализуется в рамках британской Civil Service Fast Stream – двухлетней государственной программы оплачиваемых стажировок на реальных рабочих местах со структурированной поддержкой.

Главная проблема подхода заключается в том, что новые управленцы переживают взгляды, стиль и поведенческие модели, которые уже сформировались в пределах аппарата. Именно поэтому успех государственного управления по-



падает в зависимость от отдельных лиц, которые владеют или не владеют личным уровнем свободы, знаний и острым критическим взглядом.

2. Конструктивистский. Делает ставку на структурированную целенаправленную подготовку профессиональных управленцев; суть его заключается в искусственном выделении (конструировании) объекта «общество» и организации обучения вокруг практических ситуаций работы с ним. Школы государственного управления, которые используют этот подход (французская ENA и польская NSPA), опираются на фундамент в виде философских и этических принципов, стоящих за практикой государственного управления; французская ENA пошла путем обучения стандартным алгоритмам, которые, как правило, зафиксированы в нормативно-правовой базе.

Проблема конструктивистского подхода, используемого школами государственного управления, заключается в неспособности их выпускников подходить к управлению творчески и инновационно. Дело в том, что обучение методам практики оправдывается только для исполнителей, рядовых госслужащих. Управляющим же необходимо уметь подходить к практике принятия важных решений, отталкиваясь от рамочных принципов.

Что касается содержания программ обучения в европейских странах, то в отличие от Украины они (как в рамках подготовки будущих, так и в случае повышения квалификации действующих управленцев), как правило, формируются с учетом должностных квалификационных профилей – так называемого набора ключевых компетенций. Компетенции же используют как основу для определения индивидуальных потребностей в обучении и важный критерий для принятия решений о должностном росте государственного служащего [1].

Отличается также и формат профессионального обучения государственных служащих Украины и стран ЕС. В силу необходимости обеспечения интенсивности обучения и улучшения восприятия информации, в последнее время в Европе оправдала себя практика проведения таких занятий по краткосрочным программам, однако с полным отрывом от выполнения

служебных обязанностей [6]. Учебный процесс проводится по возможности удаленно от места основной работы государственного служащего, таким образом, чтобы его контакты с коллегами и подчиненными по текущим вопросам и проблемам были сведены к минимуму, чего нельзя наблюдать в Украине на современном этапе.

Выводы. Таким образом, изучение опыта стран – членов ЕС явно свидетельствует о том, что важными условиями достижения эффективности программ профессионального обучения государственных служащих являются такие:

- максимальная адаптация учебных программ к конкретным потребностям;
- широкое использование интерактивных методов обучения;
- приглашение опытных специалистов-практиков и известных гостей для проведения семинаров/круглых столов;
- гибкость в организации системы обучения, что позволяет оперативно реагировать на новые потребности и вызовы;
- комплектование групп для обучения преимущественно из служащих, замещающих должности с аналогичным набором функциональных обязанностей и степенью ответственности;
- обеспечение широких возможностей для обмена опытом между участниками семинаров, что является одним из важных источников получения новых знаний и навыков;
- обучение в малых группах на расстоянии от места основной работы, чтобы контакты с подчиненными и коллегами по текущим служебным вопросам были сведены к минимуму.

Зарубежный опыт является доказательством того, что для модернизации государственной службы власти необходимо содействовать развитию соответствующего высокого уровня профессионализма работников и иметь в резерве высококвалифицированных и компетентных государственных служащих. Это связано, прежде всего, как с внешними, так и с внутренними вызовами современного мира, которые побуждают государственную власть не только видеть, но и воплощать перспективы дальнейшего развития подхода к подготовке нового высококвалифицированного поколения государственных служащих, владеть необходимыми

способностями для результативного и качественного решения актуальных проблем.

Список использованной литературы:

1. Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries. Background Note.
2. OECD (1997), “Country Profiles of Civil Service Training Systems”. SIGMA Papers, No. 12, OECD Publishing. Pp. 140–156. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g5hxl6-en>.
3. Borkowska S., Urbaniak B. The civil service training system in Poland. University of Łódź. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan023465.pdf>.
4. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах – кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу; пер. с англ. О. Шаленко. К.: Миллениум, 2004. 128 с.
5. Концепція формування та розвитку вищого корпусу державної служби (проект). Школа вищого корпусу державної служби. URL: <http://www.school.gov.ua/uk/zagalne/koncepciya-formuvannya-ta-rozvitku-vischogokorpusu-derzhavnoyi-sluzhbi>.
6. Кузнецов О. О моделях и особенностях дополнительного профессионального образования государственных служащих. Вестник Московского университета. Сер. 6. Экономика. 2009. № 6. URL: <http://www.econ.msu.ru/science/economics/archive/2009/6/>.
7. Осійчук М. Модернізація державного управління і розвиток персоналу (французький досвід). Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». № 27. Львов: ЛРИГУ НАГУ, 2011. С. 253–263.
8. Пуховська Л., Ворначов А., Лей С. Професійний розвиток персоналу підприємств у країнах Європейського Союзу: посібник; за наук. ред. Л. Пуховської. Киев: ИПТО НАПНУ. 2015. 176 с.
9. Професіональні навички, що сприяють розвитку продуктивності, зайнятості і розвитку. Міжнародна конференція праці, 97-я сесія. Женева: МОТ. 2008. 182 с.
10. Юрик Я., Близнак В. Якість робочої сили як ключовий фактор



інноваційного розвитку України. Економіка і прогнозування. 2014. № 1. С. 67–87.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Жиденко Надежда Анатольевна – аспирант кафедры публичного управления и публичной службы Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zhydenko Nadiia Anatoliivna – postgraduate, Public Administration and Civil Service Chair, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

n.zhydenko@gmail.com

УДК 342.7

ПРАВА РЕБЕНКА: ЦИВИЛИЗАЦИОННЫЙ И ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ

Юлия ЗАВГОРОДНЯ,

старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Днепропетровского государственного университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье во взаимосвязи цивилизационного и исторического аспектов рассматриваются права ребенка. Анализируются международные документы в этой сфере. Акцентируется внимание на том, что источником прав ребенка, как и прав человека, в цивилизационном аспекте является западная культура. Исторически именно в этой культуре происходило «наполнение» прав человека и прав ребенка содержанием, которое они сейчас имеют. Права ребенка только в XX веке в международных договорах получили те же признаки, которые имеют права человека.

Ключевые слова: Декларация о правах ребенка, западная культура, права ребенка, права человека, Конвенция о правах ребенка.

RIGHTS OF THE CHILD: CIVILIZATION AND HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS

Yuliya ZAVGORODNIA,

Candidate of Science in Law, Senior Lecturer of the Theory and History of State and Law Department of Dnepropetrovsk State University of Internal Affairs

SUMMARY

The article deals with the rights of the child interactively with the civilization and historical aspects. International instruments within this field are analyzed. Attention is paid to that that the source of the rights of the child as human rights in civilization aspect is western culture. Historically exactly within this culture “filling” of human rights and rights of the child with the content they have now took place. Only in the XX century rights of the child have received the same signs as human rights within international instruments.

Key words: Declaration of the Rights of the Child, western culture, rights of the child, human rights, Convention of children’s rights.

REZUMAT

Articolul se referă la drepturile copilului în relația dintre aspectele civilizaționale și cele istorice. Analiza documentelor internaționale în acest domeniu. Atenția se concentrează asupra faptului că sursa drepturilor copilului, precum și drepturile omului, în aspect civilizator, este cultura occidentală. Din punct de vedere istoric, în această cultură a fost “umplerea” drepturilor omului și a drepturilor copilului cu conținutul pe care îl dețin acum. Drepturile copilului numai în secolul al XX-lea în tratatele internaționale au primit aceleași semne care au drepturi ale omului.

Cuvinte cheie: Declarația privind drepturile copilului, cultura occidentală, drepturile copilului, drepturile omului, Convenția privind drepturile copilului.

Постановка проблемы. Мировые процессы глобализации, которые интенсифицировались во второй половине XX века, привели к определенному сближению национальных правовых систем, активизировали компаративные исследования. В правовой оборот государств постсоветского пространства вошли такие термины, как «гендерное равенство», «толерантность», «верховенство права», «абсолютные

права», «естественные права», «естественное право», «права людей с ограниченными возможностями», «права ребенка» и многие другие. На сегодняшний день в отечественной правовой науке явления, обозначаемые названными выше терминами, перманентно находятся в центре внимания ученых. Им посвящено значительное количество диссертаций, как кандидатских, так и докторских. Однако менее иссле-