

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО СТРАН СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ В СФЕРЕ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ВОЗМОЖНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В. В. Огнева

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации*

Поступила в редакцию 21 мая 2013 г.

Аннотация: в статье раскрывается опыт Украины и Казахстана по реформированию системы профессионального обучения государственных служащих. Выявляются инновационные подходы к профессиональному обучению государственных служащих и возможности их реализации в процессе международного сотрудничества.

Ключевые слова: государственная служба, подготовка кадров, зарубежный опыт, Украина, Казахстан, Россия, международное сотрудничество.

Abstract: the author pays attention to the fact that democratization of public administration system in CIS countries actualizes the problem of state – administrative staff preparation and professional development experience studying. Practice of Ukraine and Kazakhstan on reforming of civil servants vocational training system is revealed there. Innovative approaches in civil servants vocational training and possibility of their realization in cross-border cooperations are discovered there.

Key words: public service, training, foreign experience, Ukraine, Kazakhstan, Russia, cross-border cooperation.

В условиях развития интеграционных процессов в странах СНГ целесообразно изучение практики подготовки государственных служащих в ряде стран Содружества, где за годы независимого развития сложились собственные модели обучения управленческих кадров, внедряются инновационные образовательные технологии, формы и методы обучения.

Одной из первых, как известно, административная реформа стартовала в Украине в 1998 г. и изначально была нацелена на достижение качественно нового уровня кадрового обеспечения всех сфер государственного управления. В последние годы вопросам профессионализации государственно-управленческих кадров в стране придается особое значение. Приняты Указ Президента Украины «О первоочередных мерах усовершенствования формирования и реализации государственной кадровой политики» (2010 г.), Распоряжение Президента Украины «О рабочей группе по подготовке предложений по созданию и формированию президентского кадрового резерва «Новая элита нации» (2010 г.), Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Положения о системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных

служащих и должностных лиц местного самоуправления» (2010 г.), Закон Украины «О государственной службе» (2011 г.) [1–4]. Речь в них идет о высокопрофессиональных сотрудниках, обладающих высочайшим уровнем компетентности.

Адекватно сложившейся парадигме государственного управления в Украине формируется система профессионального обучения государственно-управленческих кадров. Она носит достаточно централизованный характер. В систему подготовки кадров государственных служащих входят учебные заведения, выполняющие образовательно-профессиональные программы подготовки, переподготовки и профессиональные программы повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, программы специализаций по направлению подготовки «Государственное управление». Сеть учебных заведений, осуществляющих подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, формируется Национальным агентством по вопросам государственной службы на конкурсной основе, в установленном ею порядке, в частности на основании лицензии, аттестации и аккредитации учебных заведений.

Ведущим учебным заведением системы подготовки государственно-управленческих кадров признана Национальная академия государственного управления при Президенте Украины с ее Днепропетровским, Львовским, Одесским и Харьковским региональными институтами государственного управления, а также Институтом повышения квалификации руководящих кадров и Научно-исследовательским институтом проблем государственного управления и местного самоуправления. Национальная академия входит в систему органов исполнительной власти, выполняет координирующую роль учебно-методического, научного, консультативно-информационного центра в области государственного и муниципального управления, определяет стандарты по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», осуществляет обучение государственных служащих, занимающих должности 2–4-й категорий. Магистерская программа Национальной академии имеет аккредитацию Европейской ассоциации государственного управления.

Региональные центры заняты вопросами повышения квалификации государственных служащих местных органов государственной власти и местного самоуправления, руководителей государственных предприятий, учреждений и организаций, лиц, включенных в кадровый резерв на занятие соответствующих должностей. Следует отметить, что к подготовке государственных служащих привлекаются на конкурсной основе и негосударственные учебные заведения.

Для управления в контексте «сервисного» государства в Украине вводятся магистерские программы, связанные с реализацией публичных услуг в сфере образования, здравоохранения, обеспечения национальной безопасности. Новым направлением, как и в России, стала подготовка кадров в области парламентской деятельности.

В Украине признано необходимым прохождение повышения квалификации для государственных служащих в случаях занятия ими должностей высшей категории, а также для специалистов, впервые принятых на государственную службу, в течение первого года работы. Один раз в 5 лет могут реализовываться такие формы повышения квалификации государственных служащих, как тематическая учеба на краткосрочных и долгосрочных семинарах, самообразование, стажировка (в том числе за рубежом) и др. При этом на кадровые службы возлагаются мониторинг результатов повышения квалификации и отражение их итогов в личных аттестационных делах; подготовка рекомендаций по профессиональной мобильности государственных служащих (продвижение по службе, присвоение очередного ранга, чина, звания и т.д.).

В настоящее время в Украине функционируют шесть подсистем профессиональной учебы государственных служащих с учетом ведомственной специфики их деятельности, в том числе система обучения, работающая под началом Национального агентства Украины по вопросам государственной службы; система учебы кадров силовых структур – за ведомственной принадлежностью; система учебы служащих юридических учреждений и судебных органов; система учебы служащих сферы сельского хозяйства; система учебы служащих сферы здравоохранения; система учебы служащих сферы занятости населения.

В указанных форматах осуществляются переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. Вместе с тем ставится задача закрепления функции координации подготовки государственных служащих за единым центральным органом исполнительной власти – Национальным агентством по вопросам государственной службы, ответственным за реализацию государственной кадровой политики в сфере государственного управления.

В соответствии с Законом Украины «О государственной службе» от 17 ноября 2011 г. № 4050-VI, вступившим в силу с 1 января 2013 г., впервые определяются:

- содержание профессиональной деятельности государственного служащего;
- понятие профессиональной компетентности как основы системы управления персоналом на государственной службе;
- конкретные требования к уровню профессиональной компетентности претендентов на должности;
- дисциплинарная и имущественная ответственность.

В Законе определено, что государственным служащим создаются условия для учебы и повышения квалификации в соответствующих учебных заведениях и путем самообразования. Новый Закон отменяет стажировку как способ вступления на государственную службу, поскольку она нередко использовалась на практике как способ обойти конкурс. Не нашлось, к сожалению, места в новом Законе обучению резерва кадров, хотя этому институту посвящена отдельная статья в Законе о государственной службе.

Украинский Закон «О государственной службе» заложил тем не менее правовые основы для реформы системы профессионального обучения государственных служащих. Эта реформа предполагает, не разрушая традиционную образовательную составляющую (подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов в соответствующих областях знаний), с учетом определенных Законом требований к направлению подготовки, уровню профессиональ-

ной компетентности государственного служащего, построить на основе гибкого подхода систему повышения квалификации государственных служащих без отрыва от службы.

Интересен казахстанский опыт организации системы профессиональной подготовки кадров государственной службы. Эта система, как и в Украине, тоже достаточно централизована. Она опирается на солидную нормативно-правовую базу, прежде всего Закон «О государственной службе», подзаконные акты, их более 20 (среди них – указы и распоряжения Президента Казахстана, постановления Правительства Казахстана) [5–8]. Государство предполагает создание полноценной инфраструктуры, обеспечивающей подготовку управленческих кадров, совершенствование качества содержания программ профессиональной подготовки, использование инновационных технологий обучения государственно-управленческих кадров в соответствии с компетентностным подходом к профессиональной деятельности государственных служащих.

Главным функциональным принципом обучения государственных служащих в Казахстане определен принцип неразрывной связи карьеры и обучения, непрерывности и опережающего характера обучения [11, с. 55–60]. При составлении программ обучения государственных служащих используется несколько моделей, широко распространенных в ведущих зарубежных центрах по обучению государственных служащих: 1) модель рациональной организации – фундаментальная подготовка; 2) модель открытых систем – прикладные дисциплины; 3) модель человеческих отношений; 4) модель организационно-корпоративной культуры.

Центральным учебным заведением в системе обучения государственных служащих является Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан. Высокий статус выпускников Академии уже сейчас обеспечивается включением их в кадровый резерв для занятия должностей административных государственных служащих и постепенным переходом к прямому распределению в государственные органы на основе определения рейтинга слушателей.

Следует отметить, что Казахстан в качестве реальной поддержки интеграционных процессов выступил инициатором создания Евразийского центра обучения государственных служащих в г. Астана. Центр призван выполнять функции дидактического и методического центра для Академии государственной службы и региональных центров обучения; в нем проходит так называемое обучение обучающихся. При этом обучение проводят известные профессора и преподаватели из-за рубежа. В перспективе в Евразийском центре обучения государственных служащих

могут повышать квалификацию высшие должностные лица и преподаватели регионов Центральной Азии, Кавказа и Восточной Сибири.

Развитие инфраструктуры обучения в Казахстане предполагает формирование конкурентной среды в сфере деятельности учебных заведений, осуществляющих повышение квалификации государственных служащих, через механизм конкурсного отбора. Таким механизмом выступает государственный заказ на подготовку кадров с последующим финансированием целевых бюджетных программ, а также с привлечением средств частных инвесторов, международных организаций-доноров и иных источников.

У казахстанской системы подготовки кадров государственных служащих можно отметить ряд преимуществ, на которые необходимо обратить внимание и в России. Во-первых, в Казахстане учитывается, сколько специалистов и в какой отрасли будет востребовано. Во-вторых, все кадры готовятся исходя из перспектив инновационной экономики. И, в-третьих, в Казахстане постепенно формируется механизм взаимовыгодного соединения государственных и частных интересов в кадровой сфере.

В стране в ближайшее время планируется сформировать принципиально новый корпус управленцев, в результате чего государственная служба Казахстана разделится на две категории: корпус «А» (элита государственной службы) – это профессиональные кадровые государственные менеджеры, которые будут заниматься планированием и реализацией конкретных направлений государственной политики, и корпус «Б», куда войдут административные государственные служащие. Может быть зачислен человек в резерв в группу «А» или нет – это определит Национальная комиссия.

Граждане, желающие участвовать в отборе в кадровый резерв корпуса «А», должны представить в Национальное агентство по делам государственной службы наряду с формальными документами рекомендательное письмо, а также сертификат о результатах профессиональных экзаменов, определяющих уровень владения иностранным языком.

При отсутствии рекомендательного письма кандидату отказывается в участии в отборе в кадровый резерв корпуса «А». Далее претенденты сдают тест на знание законодательства. Одновременно определяется уровень личностных и управленческих компетенций – коммуникабельность, ориентация на конкуренцию и ориентация на качество профессиональной деятельности. Тот, кто проходит данный этап тестирования, сдает логический невербальный тест и тест на знание государственного языка. Такой подход рассматривается как новый в развитии профессиональной государственной службы в Казахстане.

Анализируя национальные практики формирования новой системы профессионального образования государственных служащих, можно сделать вывод, что становление такой системы осуществляется на концептуальных положениях административной реформы, цель которой – эффективное государство; на принципах Болонской декларации, предполагающей сотрудничество участников Болонского процесса, какими являются Украина, Казахстан, Россия, другие страны СНГ.

Принадлежность к общему социокультурному пространству, наличие схожих проблем в области государственного управления позволяют обозначить перспективы сотрудничества в данной сфере образовательной деятельности. Представляются актуальными проведение совместных научных исследований, связанных с проблемами реформирования государственной службы, взаимная заинтересованность в развитии управленческой науки. Целесообразно было бы также развивать связи, сложившиеся между специализированными учебными заведениями, обсудив возможность создания Координационного совета на общественных началах при Совете глав государств СНГ, который мог бы стать площадкой межгосударственного сотрудничества по обмену опытом подготовки кадров, проведения научно-практических конференций, деловых встреч, разработки инновационных образовательных программ и др.

ЛИТЕРАТУРА

1. О первоочередных мерах усовершенствования формирования и реализации государственной кадровой политики : указ Президента Украины от 12 августа 2010 г. № 806 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://president.gov.ua>>Президент Украины>Документы>6083.html
 2. О рабочей группе по подготовке предложений по созданию и формированию президентского кадрового резерва «Новая элита нации» : распоряжение Президента Украины от 9 июля 2010 г. № 1017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://president.gov.ua>>Президент Украины>Документы>6083.html
 3. Об утверждении Положения о системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления : постановление Кабинета Министров Украины от 7 июля 2010 г. № 564 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/o2>
 4. О государственной службе : закон Украины от 17 ноября 2011 г. № 4050 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rada.gov.ua>
 5. О государственной службе : закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. // Казахстанская правда. – 1999. – 6 авг.
 6. О концепции обучения государственных служащих : постановление Правительства Республики Казахстан от 13 ноября 2000 г. № 1706 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.government.kz>
 7. Правила переподготовки и повышения квалификации государственных служащих Республики Казахстан : указ Президента Республики Казахстан от 11 октября 2004 г. № 1457 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.akorda.kz>
 8. Концепция новой модели государственной службы Республики Казахстан : указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 г. № 119 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.akorda.kz>
 9. Вопросы реализации международной программы «Болашак» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru/government/kz>новости>main/2013/04/62>
 10. Грановский В. О реформе государственного управления в Украине / В. Грановский, С. Дацюк [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ukraine/donldas/com/2-10-03-15-15-40-59/7-2009-05-21-18-03-24/445-fdvreforma7html>
 11. Келимбетов К. Административные реформы – веление времени / К. Келимбетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.government.kz/documents/publications>
 12. Ковбасюк Ю. В. Украинский опыт профессиональной подготовки государственно-управленческих кадров / Ю. В. Ковбасюк // Проблемы управления. – 2011. – № 1. – С. 87–91.
 13. Реформирование системы государственного управления : зарубежный опыт и Казахстан. – Алматы, 2005.
- Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*
Ogneva V. V., Doctor of Political Sciences, Professor of the Political, Public and Municipal Administration Department
E-mail: ognevavv@yandex.ru
Tel.: 8 (473) 247-73-75