

УДК 327.36.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОНТЕКСТ ПІДГОТОВКИ УКРАЇНСЬКИХ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ: ДОНЕЦЬКИЙ ВИМІР

Ігор Тодоров

*Донецький національний університет,
вул. Університетська, 24, м. Донецьк, Україна, 83001, тел. (062) 304-51-42,
e-mail: ihor.todorov@gmail.com*

Розглянуто проблеми підготовки кадрів держслужбовців у контексті європейської інтеграції України. Особливу увагу приділено досвіду і здобуткам такої підготовки в Донецькій області.

Ключові слова: підготовка держслужбовців, європейська інтеграція України, підготовка фахівців з європейської інтеграції, фонд Жана Монне, Донецький державний університет управління.

Розвиток державної служби в Україні останніми роками пов'язують передусім з новим державним будівництвом, із встановленням принципу багатопартійності, розподілом державної влади, змінами конституційно-правових засад. Реформування державної служби України обумовлено сучасними її завданнями та функціями, воно постійно супроводжувало державно-правове будівництво. В Україні такі процеси розпочалися 1992 року. Державну службу фактично обмежила система виконавчої влади, однак після прийняття Закону України «Про державну службу» довелося уточнювати межі державної служби, типологію посад державних службовців та інші базові поняття [1].

Сьогодні державну службу необхідно будувати на наукових засадах, враховуючи чимало суб'єктивних та об'єктивних чинників. Передусім це пов'язано зі становленням української державності. З одного боку, силу держави визначають її спроможністю вирішувати зовнішні і внутрішні проблеми, а з іншого – вона повинна бути правовою, демократичною, соціально орієнтованою, підконтрольною народові, міцно поєднувати державу і громадянське суспільство. Майбутнє країни повною мірою залежить від якості державної служби – головного правового інституту сучасної держави.

Досвід Європейської унії у проведенні глобальних соціально-економічних реформ засвідчує необхідність зміцнення державної служби – посилення статусу держслужбовців, створення умов для їхньої творчої, ініціативної праці. Проте в Україні сьогодні спостерігаємо зниження ролі державної служби, недооцінку можливостей державних службовців, хоча вони є елітою нашого суспільства.

Обравши своїм головним стратегічним напрямом розвитку інтеграцію в європейській економічній і політико-правовий простір, Україна повільно прямує до власної мети. Отож не дивно, що на шляху до Європейського Союзу

виникає безліч проблем реалізації концепцій, програм та стратегій, спрямованих на досягнення цієї мети. Політичні зміни, що відбулися в Україні, відкрили нові можливості: провести системну реформу інституту державної служби України, адаптувавши її до норм Європейського Союзу.

Відповідно до концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схваленої Указом Президента України від 05.03.2004 року № 278, адаптацію інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу необхідно здійснювати за такими пріоритетними напрямками: вдосконалення правових засад функціонування державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців; встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою; професіоналізація державної служби [2].

Отже, одним із пріоритетів державної політики має стати професіоналізація державної служби через систему професійного навчання державних службовців. Сьогодні зростають проблеми і в державній службі, і в системі державного управління загалом, знижуючи його ефективність та створюючи перешкоди для подальшого розвитку. Невідповідність рівня професіоналізму державних службовців потребам розвитку демократичної держави і суспільства загалом часто гальмує подальший поступ, зменшує ефективність державної служби, робить необхідним визначення механізмів і шляхів його формування.

Сьогодні відбувається процес удосконалення системи професійного навчання державних службовців, спрямування її на підготовку висококваліфікованих менеджерів у сфері знань та вмінь, необхідних у контексті нової ролі державної служби. Саме від професіоналізму службовців, їхнього вміння правильно приймати управлінські рішення залежить майбутнє України. Прийняттям Указів Президента України від 30 травня 1995 року № 398/95 «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» та від 10 листопада 1995 року № 1035/95 «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» започаткували систему професійного навчання державних службовців в Україні. Реалізація заходів, спрямованих на виконання цих указів, дала змогу визначити засади організації професійного навчання державних службовців, створивши для цього відповідну мережу навчальних закладів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; було сформовано освітню галузь «Державне управління» для підготовки магістрів за спеціальностями «Державне управління» та «Державна служба» [3].

Система професійної підготовки державних службовців доволі успішно функціонує протягом 15-ти років, однак не можна стверджувати, що вона досконала. Система не стала органічною складовою державного управління, інститутом державної служби; вона не забезпечує результативність її діяльності через розвиток інтелектуального потенціалу працівників, не охоплює всіх

службовців. Зміст, організація та форми професійного навчання службовців не відповідають сучасній парадигмі державного управління – надання конституційно і законодавчо визначених послуг особі, громадянину та населенню з необхідною якістю за змістом і терміном, потребам органів державної влади та органів місцевого самоврядування; вони не мають випереджаючого характеру, недостатньо використовують сучасні інформаційно-комунікаційні технології, їхня практична спрямованість недосконала [4].

Науково-педагогічні та наукові працівники закладів системи держуправління відірвані від діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, не проводять експертно-аналітичний супровід їхньої діяльності, не мають досвіду практичної діяльності в цих органах. Відсутнє забезпечення необхідною законодавчою базою, демократичними стандартами щоденної професійної діяльності державних службовців, ефективними механізмами вивчення потреб і оцінки якості професійної діяльності та навчання, достатнім ресурсним забезпеченням, у тому числі фінансовим (фінансування підвищення кваліфікації у 100 разів менше, ніж у країнах розвинутої демократії), кадровим і науково-методичним.

Та чи якісна робота цієї системи? Чи впливає диплом магістра у галузі знань «Державне управління» або свідоцтво про підвищення кваліфікації на професійну кар'єру державного службовця? За останні 2 роки лише близько 40 % держслужбовців пройшли перепідготовку на короткострокових курсах (2–5 днів) інформаційно-оперативного характеру, що не сприяє глибокій професійній перепідготовці кадрів. Щодо цього значна частина висококваліфікованих фахівців змушена займатися рутинною роботою, в якій не реалізується їхня професійна компетентність. Висококваліфіковані фахівці молодого й середнього віку вважають за краще працювати в підприємницьких структурах. Причини цьому – недостатня заробітна плата, відсутність системи професійно-посадового просування, зниження престижу держслужби. Відзначається недостатня зацікавленість держслужбовців у підвищенні професійної кваліфікації, адже її не мотивують ані матеріально, ані службовим просуванням.

Ефективності та результативності європейської системи професійного навчання можна досягти за умови відповідності професійної підготовки та післядипломної освіти вимогам освіти для суспільства, побудованого на знаннях і інформації, а саме: освіта протягом усього життя; освіта без кордонів, що ґрунтується на інформаційно-комп'ютерних технологіях і доповнює традиційні методи і технології новими можливостями; освіта за креативними моделями навчання та індивідуальними освітніми траєкторіями; освіта, що розвивається на основі фундаментальних знань.

Метою професіоналізації державної служби є підвищення якості надання управлінських послуг, запровадження серед державних службовців основних принципів управління, кодексу етики та професіоналізму. Результат професіоналізації буде найефективнішим, якщо вона охоплюватиме вищі позиції, тобто керівництво органу влади, а далі її впроваджуватимуть вниз

ієрархічними шаблями. Для розвитку професіоналізму державного службовця, враховуючи європейські норми державної служби, необхідно: дотримуватися етики поведінки; якісно вирішувати завдання відповідно до своїх службових обов'язків, результати яких відповідають вимогам суспільства; бути компетентним, ефективним; орієнтуватись на задоволення потреб конкретних груп споживачів державних послуг; вміти ефективно спілкуватися; мати мотивацію до роботи та задоволення від неї; використовувати новітні технології у своїй діяльності, досягати певного необхідного рівня професійних особистісних якостей, знань і вмінь; бути доброзичливим, чуйним, співчувати іншим; бути відповідальним за свої вчинки; не використовувати дискримінаційних методів проти інших осіб щодо національності, мови, кольору, культури, віку, політики, релігії або сексуальної орієнтації; вміти надихати колег та клієнтів; бути людиною з гідною репутацією та високими моральними принципами; турбуватися за своє кар'єрне зростання та професійний розвиток; бути відкритим до інновацій; мати бажання постійно підвищувати свій рівень знань за фахом, навчатися; бути відданим професії, здійснювати якісну та кількісну самооцінку власної праці.

Адаптація державної служби до норм Європейського Союзу – це головна мета розвитку державної служби України. Проте необхідно виконати значну роботу в цих напрямках для створення в Україні державної служби, заснованої на європейських цінностях та принципах.

Новий Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року визначає принципи, правові та організаційні засади державної служби, які спираються на європейські цінності. Зокрема, серед принципів державної служби визначено такі: верховенство права; патріотизм та служіння народу України; законність; рівний доступ до державної служби; професіоналізм; добросовісність; політична неупередженість; прозорість діяльності; персональна відповідальність державного службовця [5].

Кабінет Міністрів України підготував Державну цільову програму розвитку державної служби на період до 2016 року. Серед головних цілей реалізації Програми виокремлено: наукове забезпечення розвитку системи державної служби, визначення методів і механізму модернізації державної служби відповідно до стандартів і процедур роботи Європейського Союзу; визначення стратегічних напрямів, методів і механізмів адаптації законодавства про державну службу до стандартів Європейського Союзу, удосконалення стандартів і процедур роботи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та їхніх апаратів; посилення механізму впровадження в Україні інструментів інституційної розбудови Європейської комісії Twinning, TAIEХ і SIGMA, що є практичною допомогою у розв'язанні конкретних проблем розвитку та євроінтеграції, у тому числі на регіональному рівні [6].

Плідний приклад просування в реалізації європейського контексту підготовки держслужбовців надає Донецщина. Як і в інших регіонах країни, тут діє обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних

підприємств, установ і організацій. Його створено на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 № 1881 «Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій». Центр є державним навчальним закладом післядипломної освіти. Головна мета Центру – підвищення рівня професіоналізму і компетентності державно-управлінських кадрів, забезпечення безперервності їхньої освіти відповідно до державного, соціального замовлення та індивідуальних потреб. Центр має ліцензію Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України (серія АГ № 508630; видано 26.04.2011) за напрямом «Державне управління» (ліцензійний обсяг 4 000 осіб), за напрямом «Економіка і підприємництво»; підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері державних закупівель (ліцензійний обсяг 1 000 осіб). Центр діє під її безпосереднім керівництвом та контролем облдержадміністрації. Координацію та контроль за роботою Центру у межах своїх повноважень здійснює Національне агентство України з питань державної служби, Головне управління державної служби України. Методичну, інформаційну і консультаційну допомогу Центру надає Національна академія державного управління при Президентові України, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління.

Протягом останніх років Центр активно виконував Державну програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008–2011 роки (відповідна робота триває і після завершення цієї Програми). У центрі підвищували кваліфікацію державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування за модулями професійної програми «Питання європейської та євроатлантичної інтеграції» та «Проблеми сталого розвитку регіону та шляхи до європейської та євроатлантичної інтеграції», які включено до варіативної частини загальної складової професійних програм підвищення кваліфікації кадрів. Також у Центрі провадили тематичні зустрічі «Підготовка інвестиційних проектів відповідно до вимог міжнародних фінансових організацій країн-членів Європейського Союзу та НАТО». Крім того, для керівних працівників і фахівців з питань контролю міських рад, райдержадміністрацій, структурних підрозділів облдержадміністрації, спеціалістів відділів житлово-комунального господарства, заступників начальників управлінь праці та соціального захисту населення та інших категорій слухачів викладачі Центру організовували лекції, тематичні зустрічі: «Україна та Європа: завдання, які стоять перед Україною на шляху до ЄС», «Сучасний стан та перспективи європейської інтеграції України», «Євроатлантичне співробітництво України». У травні 2011 року відбулась міжрегіональна відеоконференція «Європа та європейці в XXI столітті». Під час конференції обговорювали такі питання: «Європа у XXI столітті: виклики та загрози», «Європейці та європейська ідентичність. Чи можлива єдність націй та культур у XXI столітті?» та «Україна та Європа: завдання, які стоять перед Україною на шляху до ЄС». Учасниками конференції були експерти і науковці з

питань європейської інтеграції, представники регіональних громадських молодіжних організацій «Європейський клуб», державні службовці і посадові особи місцевого самоврядування з п'яти областей України: Донецької, Чернігівської, Івано-Франківської, Тернопільської та Миколаївської.

Загалом 1188 державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування лише протягом 2009–2011 рр. підвищили кваліфікацію з питань європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва в рамках професійних програм.

З метою підвищення рівня підготовки державних службовців з англійської мови у Центрі проведено 12 тематичних постійно діючих семінарів «Англійська мова для управлінців», в яких брало участь 140 слухачів. Протягом зазначених семінарів учасники отримали теоретичні знання та практичні навички спілкування англійською мовою. За результатами тестування учасники семінарів отримали відповідні сертифікати. Крім цього, підготовлено навчально-методичний посібник «Англійська мова для управлінців».

Центр, спільно з НГО «Донецький інститут соціальних досліджень і політичного аналізу» провів низку «круглих столів» на тему «Візова політика Шенгену щодо українців: моніторинг генеральних консульств Чеської Республіки і Греції в Донецькому регіоні». Крім того, у жовтні 2009 р. між Центром і Головним управлінням державної служби України укладено договір щодо реалізації пілотного проекту «Підготовка державних службовців і фахівців державних підприємств з питань енергозбереження (з урахуванням європейського досвіду)», який передбачає підвищення кваліфікації цільових груп державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та фахівців державних підприємств, які займаються питаннями енергозбереження та охорони навколишнього середовища. В рамках зазначеного проекту для заступників міських голів з питань житлово-комунального господарства, перших заступників голів райдержадміністрацій було проведено кілька тематичних короткотермінових семінарів «Європейський досвід енергозбереження». Під час навчання учасники семінару отримали знання з питань вітчизняної та європейської законодавчої бази у сфері енергозбереження, основ енергетичного менеджменту, європейського досвіду енергозбереження, а також отримали консультації та поради провідних фахівців з енергозбереження Донецької області щодо розробки енергозберігаючих проектів, підготовки інвестиційних проектів відповідно до вимог міжнародних фінансових організацій.

Вагомий внесок в європеїзацію підготовки вітчизняних держслужбовців і Донецького державного університету управління, який за 20-річну історію брав участь у багатьох європейських проектах, зокрема у розробці та викладанні різних модулів Жана Моне. Донецький державний університет управління 2011 року отримав право на заснування такої структури, як Центр Жана Моне. Це показово, адже таких структур на просторах ЄС та країн-партнерів не так уже й багато. В Україні існують лише два Центри – на базі Києво-Могилянської академії та на базі ДонДУУ. Цей амбітний проект ставить багато цілей, однак у широкому значенні – це акумуляція накопиченого багаторічного досвіду

успішної реалізації нашим університетом усіх попередніх проєктів та, безперечно, його розповсюдження серед академічної спільноти та широкої громадськості із залученням ЗМІ, донесення ідеї та принципів євроінтеграції до якомога більшої кількості людей, навіть далеко за межами Донецького регіону.

На початку літа 2012 року Президентом України було затверджено нову редакції Стратегії національної безпеки України. Показово, що цей документ змістовно суттєво відрізняється від оптимістичних публічних виступів та заяв В. Януковича та інших можновладців. Зокрема, у Стратегії національної безпеки відверто констатовано, що різновекторні геополітичні впливи на Україну в умовах неефективності гарантій її безпеки. Серед стратегічних цілей та основних завдань політики національної безпеки виокремлено створення умов для інтеграції України в єдиний європейський політичний, економічний, правовий простір, у тому числі шляхом розвитку секторального співробітництва з Європейським Союзом, створення загальних умов для повноправного членства України в Європейському Союзі як однієї з гарантій її національної безпеки [7].

Отже, варто пам'ятати: європеїзацію державної служби в нашій країні системно гальмують. Серед чинників такого гальмування слід згадати передусім корупцію, організовану злочинність. Є підстави вважати, що існує нездатність лідерів держави визначати та втілювати на практиці стратегічні пріоритети, небажання на практиці інтегруватися в Європу. Значна частина правлячого ешелону орієнтована виключно на Росію. Так звані політико-системні «реформи» в Україні означають зростання впливу спадщини радянської системи мислення та суспільної організації. Зберігається тенденція зростання порушень прав людини. Як наслідок, посилюються критичні оцінки змін внутрішньополітичної ситуації в Україні з боку європейських інституцій та посадових осіб. Різко збільшився розрив між вагою ціннісного блоку в очах лідерів та чиновників ЄС, європарламентарів, з одного боку, та влади в Україні – з іншого, яка на практиці його цілком зневажає.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року №3723-ХІІ. – Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>.
2. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents>.
3. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців : Указ Президента України від 30 травня 1995 року № 398/95.
4. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035/95. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/>.
5. Офіційний веб-сайт Голодержслужби України. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/>.

6. Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>.

7. Концепція Програми схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.06.2012 № 411-р – Портал Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : <http://km.gov.ua>.

8. Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України : Указ Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14823.html>.

Стаття надійшла до редколегії 15.02.2013

Прийнята до друку 25.02.2013

EUROPEAN CONTEXT OF PREPARATION OF UKRAINIAN CIVIL SERVANTS: DONETSK DIMENSION

Ihor Todorov

*Donetsk National University,
24, University Str., Donetsk, Ukraine, 83001, tel. (062) 304-51-42,
e-mail: ihor.todorov@gmail.com*

The article deals with the problem of training of civil servants in the context of European integration of Ukraine. Particular attention is paid to the experience and achievements of such training in the Donetsk region.

Key words: training of civil servants, the European integration of Ukraine training specialists in European integration, Jean Monnet Foundation, Donetsk State University of Management.

ЕВРОПЕЙСКИЙ КОНТЕКСТ ПОДГОТОВКИ УКРАИНСКИХ ГОССЛУЖАЩИХ: ДОНЕЦКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Игорь Тодоров

*Донецкий национальный университет,
ул. Университетская, 24, г. Донецк, Украина, 83001, тел. (062)304-51-42,
e-mail: ihor.todorov@gmail.com*

Рассмотрены проблемы подготовки кадров госслужащих в контексте европейской интеграции Украины. Особое внимание уделено опыту и достижениям такой подготовки в Донецкой области.

Ключевые слова: подготовка госслужащих, европейская интеграция Украины, подготовка специалистов по европейской интеграции, фонд Жана Моне, Донецкий государственный университет управления.