УДК 35.088.6

Зелинский С.Э.,

Центр переподготовки и повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций Кировоградской областной государственной администрации; директор; кандидат технических наук, доцент (Украина, г. Кировоград)

МЕТОДИКА ОЦЕНКИ КВАЛИФИКАЦИОННО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УРОВНЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

В статье представлена методика оценки показателей квалификации, стажа и образования государственных служащих. Автор предлагает формализованный подход к расчету количественных значений показателей, описывающих квалификационно-образовательный уровень государственных служащих. Предложенная методика может быть использована в модуле оценивания государственных служащих в автоматизированной системе управления кадровым составом государственной и муниципальной службы.

Ключевые слова: образование, квалификация, стаж, базовое профильное образование, дополнительное образование, профессиональная перспективность, стаж государственной службы, ученая степень, ученое звание.

Образование и опыт работы — это те компоненты в оценке персонала, с которых начинается процедура подбора кандидатов на должности предприятий, организаций, в том числе и органов государственной власти. И хотя в общей оценке государственного служащего оценка образовательного и квалификационного уровня может занимать 20—30%, тем не менее она очень важна при подборе (проведении конкурса на замещение вакантных должностей) и достигает 70—80%. Кроме того, она легко формализуема, что позволяет рассчитать ее количественное значение, и валидна.

Классификация персонала по квалификационному уровню базируется на возможностях сотрудников выполнять задания и функции соответствующей сложности. Квалификация — это совокупность специальных знаний и практических навыков, определяющих степень подготовленности любого сотрудника к выполнению профессиональных функций соответствующей сложности [1] (в том числе государственного и муниципального служащего).

Уровень квалификации руководителей и специалистов характеризуется уровнем образования, общим опытом работы и опытом работы на той или иной должности. При оценке уровня квалификации персонала в [2, 3] рекомендуется применять единый набор признаков (с числовыми значениями) и для руководителей, и для специалистов, а именно уровень специального образования и стажа работы. В зависимости от стажа работы по специальности рекомендуется распределять сотрудников на группы со значениями показателей (коэффициентов) от 0.25 до 1.00. При этом оценка уровня квалификации состоит из суммы коэффициентов образования и стажа работы по специальности.

Например, в работе [1] профессионально-квалификационный уровень сотрудников предприятия определяется общими для всех категорий персонала показателями: образование, стаж работы по специальности и активность приобретения профессии. Каждый из этих показателей оценивается определенным количеством баллов от 0 до 1. При этом расчетная оценка профессионально-квалификационного уровня ($\mathbf{O}_{\text{пку}}$) определяют формулой [1]:

$$\mathbf{O}_{\text{пку}} = (\mathbf{O}_{\text{обр}} + \mathbf{O}_{\text{ст}} + \mathbf{O}_{\text{квал}}) \,/\, \mathbf{0.85},$$

где $\mathbf{O}_{\text{обр}}$ — оценка образования;

$\mathbf{O}_{\text{ст}}$ — оценка стажа работы;

$\mathbf{O}_{\text{квал}}$ — оценка активности участия в системе повышения профессионального мастерства и квалификации;

0.85 — максимальна балльная оценка.

Исходя из вышеизложенного, в формировании оценки квалификационно-образовательного уровня государственного служащего предлагается учитывать следующие оценки:

1. базового (основного) профильного высшего образования ($\mathbf{O}_{\text{бо}}$);
2. второго (третьего) высшего образования — дополнительного образования ($\mathbf{O}_{\text{до}}$);
3. знания иностранного языка ($\mathbf{O}_{\text{ин}}$);
4. окончания магистратуры по специальности «Государственное и муниципальное управление» или «Государственная служба» ($\mathbf{O}_{\text{маг}}$);
5. наличия ученой степени кандидата (доктора) наук ($\mathbf{O}_{\text{ус}}$);
6. наличия ученого звания (профессор, доцент, СНС) ($\mathbf{O}_{\text{уз}}$);
7. повышения квалификации (профессиональной компетентности) ($\mathbf{O}_{\text{квал}}$);
8. наличия научных работ (статей, книг, монографий, публикаций) ($\mathbf{O}_{\text{нр}}$);
9. стажа государственной службы ($\mathbf{O}_{\text{стгс}}$);
10. общего стажа работы ($\mathbf{O}_{\text{ст}}$);
11. коэффициента профессиональной перспективности на государственной службе ($\mathbf{O}_{\text{пп}}$).

Общая формула для расчета оценки квалификационно-образовательного уровня ($\mathbf{O}_{\text{коу}}$) государственного служащего может быть представлена в следующем виде:

$$\mathbf{O}_{\text{коу}} = \mathbf{k}_1 \times \text{Обо} + \mathbf{k}_2 \times \mathbf{O}_{\text{до}} + \mathbf{k}_3 \times \mathbf{O}_{\text{ин}} + \mathbf{k}_4 \times \mathbf{O}_{\text{маг}} + \mathbf{k}_5 \times \mathbf{O}_{\text{нс}} + \mathbf{k}_6 \times \mathbf{O}_{\text{уз}} + \mathbf{k}_7 \times \mathbf{O}_{\text{квал}} + \mathbf{k}_8 \times \mathbf{O}_{\text{нр}} + \mathbf{k}_9 \times \mathbf{O}_{\text{стгс}} + \mathbf{k}_{10} \times \mathbf{O}_{\text{ст}} + \mathbf{k}_{11} \times \mathbf{O}_{\text{пп}},$$

где $\mathbf{k}_i$ — весовые коэффициенты, сумма которых равна 1.

Важно заметить, что образование может выступать одной из основных качественных характеристик при определении уровня квалификации государственного служащего, стаж работы рассматриваться как количественная мера опыта и навыков, а возраст взаимосвязан со стажем работы. Данные об образовании государственного служащего (кандидата), его стаже и возрасте могут учитываться посредством коэффициента профессиональной перспективности $\mathbf{K}_{\text{пп}}$ на государственной службе, который рассчитывается по формуле [4]:

$$\mathbf{K}_{\text{пп}} = \mathbf{j} \times (\mathbf{1} + \mathbf{C}_{\text{гс}}/\mathbf{4} + \mathbf{V}/\mathbf{18}),$$

где j — коэффициент оценки уровня образования (0.60 — для лиц со средним образованием; 0.75 — для лиц со среднетехническим и незаконченным высшим образованием; 1.00 — для лиц с высшим образованием);

$\mathbf{C}_{\text{гс}}$ — стаж государственной службы. Стаж в 4 раза меньше влияет на результативность труда, чем образование;

V — возраст. Влияние возраста на результативность труда в 18 раз меньше, чем влияние образования.

Значения весовых коэффициентов $\mathbf{k}_i$ могут быть определены по данным экспертного опроса, например, представителей среднего управленческого звена государственной службы: руководителей кадровых служб, руководителей структурных подразделений (департаментов,

управлений, служб) и их заместителей, областных государственных администраций, министерств и ведомств.

Важной составляющей комплексной оценки государственного служащего с точки зрения показателей образования является базовое профессиональное образование, которое он получает в вузе. И это, с одной стороны, нацеливает на оценку вузов, в котором чиновник получал образование, а с другой — на анализ показателей его успеваемости (средний балл диплома (СБД)).

В [5] представлены результаты исследования, в котором был проведен экспертный опрос среди руководителей и заместителей руководителей подразделений органов государственной и муниципальной службы (152 человека) и профессорско-преподавательского состава академий государственной службы (219 человек) в Российской Федерации. 55% экспертов и 64% преподавательского состава подтвердили, что у специалистов с профильным базовым образованием есть определенные преимущества. По их мнению, специалист с базовым образованием в любой сфере имеет преимущество, если это образование получено в вузе с высоким рейтингом. Среди опрошенных респондентов из числа государственных и муниципальных служащих (более 1100 человек) экономическое, финансовое образование имеют около трети опрошенных, более четверти респондентов — с техническим образованием, а вот образование по специальности «Государственное и муниципальное управление» имеет лишь незначительная часть (6%). Важность знаний по базовому (основному) образованию доказывает также и то, что именно их респонденты поставили на третье место по степени значимости для принятия управленческих решений после имеющегося опыта практической работы и обсуждения стоящих задач с руководством.

С практической точки зрения оценка профильного (базового) образования государственного служащего может рассчитываться путем умножения СБД на рейтинговый коэффициент, присвоенный вузу в зависимости от его усредненной позиции в различных рейтингах:

$$\mathbf{O_{бо} = R_{вуз} \times B_{д}},$$

где $\mathbf{O_{бо}}$ — оценка базового образования государственного служащего (кандидата на замещение вакантной должности);

$\mathbf{R_{вуз}}$ — рейтинговый коэффициент высшего учебного заведения;

$\mathbf{B_{д}}$ — средний балл диплома государственного служащего.

Каждый выпускник вуза знает значение своего СБД как среднее арифметическое всех указанных в приложении к диплому оценок по предметам, которые изучались на протяжении обучения в вузе. Для СБД во многих зарубежных университетах используется аббревиатура GPA (grade point average).

Если с расчетом СБД все просто и понятно, то определение рейтинга вузов более сложная задача с методологической точки зрения. Так, за последние 10 лет в разных странах мира начали активно разрабатываться и широко применяться разнообразные методики и подходы к определению рейтингов университетов. Такая работа постепенно стала выходить за пределы национальных рамок и приобретать международный характер.

Составление рейтингов вузов, как отмечается некоторыми исследователями, предусматривает возведение сложной, многомерной реальности к ограниченному числу критериев, которые определяют место образовательного учреждения в предложенной системе [6]. Главная задача составителей рейтингов — опираться при этом на наиболее важные критерии [7, 8].

В общем, для унификации и объективизации определения рейтингов вузов разработаны «Берлинские принципы определения рейтингов высших учебных заведений» [8]. Они должны сформировать основу для разработки и распространения систем определения рейтингов вузов в национальном и глобальном масштабе. Наличие публичного общенационального рейтинга вузов — это задача, прежде всего, профильного министерства.

Учитывая то, что в последнее десятилетие активно проводятся (и в дальнейшем будут проводиться) различные рейтинги, для современных условий можно (и необ-

ходимо) выстроить систему определения интегрального показателя рейтинга вузов, который и будет учтен при оценке образовательного уровня государственных служащих [9]. Так, предлагается по результатам международных и национальных рейтингов вузов распределять их на первые 25 (Top 25), 50 (Top 50), 100 (Top 100), 200 (Top 200) и т.д. (кластер-методика по итоговым рейтинговым показателям) и использовать соответствующие рейтинговые коэффициенты (табл. 1).

Таблица 1 — Рейтинговые коэффициенты вузов в зависимости от занимаемого места в различных рейтинговых системах

Международные рейтинги (Шанхайский, QS, THE)							Национальные, Вебометрикс, 4ICU				
Top 25	Top 50	Top 100	Top 200	Top 300	Top 500	Top 700	Top 25	Top 50	Top 100	Top 200	Top 300
10.0	9.5	9.0	8.5	8.0	7.5	7.0	6.0	5.5	5.0	4.5	4.0

Затем необходимо вычислить средний коэффициент вуза по международным рейтингам, в которые он включен. Например, если в 2013 г. для Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова в рейтинге QS его значение составляло 8.5, в Шанхайском — 9.0, в THE — 8.0, то среднее значение рейтингового коэффициента $\mathbf{R}_{вуз}$ этого вуза равняется 8.5 (25.5/3). Для Национального технического университета «Киевский политехнический институт» в рейтинге QS его значение 7.0, а в Шанхайском рейтинге и THE он отсутствует. В этом случае вместо отсутствующих международных рейтингов предлагается использовать наибольшее значение для национального рейтинга — 6.0, и тогда среднее значение $\mathbf{R}_{вуз}$ для Национального технического университета «Киевский политехнический институт» будет равно 6.33 (19/3).

Предлагается в случае вхождения вуза хотя бы в один из международных рейтингов (Шанхайский, QS, THE) его рейтинговый коэффициент рассчитывать только по данным международных рейтингов.

Если вуз не входит в международные рейтинги (Шанхайский, QS, THE), то предлагается использовать значение национальных рейтингов, а также Интернет-рейтингов Вебометрикс и 4ICU, потому что в этих двух рейтингах присутствуют практически все вузы мира как в общем рейтинге, так и в национальном.

Так, например, для Одесского национального политехнического университета коэффициент в национальных рейтингах «Компас — 2013» равен 6.0 (25 место), «ТОП 200 Украина» — 5.5 (33 место), НСО — 4.5 (191 место), а в Вебометрикс (среди украинских вузов) — 5.5 (35 место) и 4ICU (среди украинских вузов) — 5.5 (27 место). Тогда средний коэффициент $\mathbf{R}_{вуз}$ Одесского национального политехнического университета по 5 рейтингам составляет — 5.4. Кстати, средний рейтинговый коэффициент $\mathbf{R}_{вуз}$ Национального технического университета «Киевский политехнический институт» при таком расчете составляет 5.8 («Компас» — 6.0, «ТОП 200 Украина» — 6.0, НСО — 5.0, Вебометрикс — 6.0, 4ICU — 6.0), что меньше, чем при учете коэффициентов международных рейтингов (6.33).

Конечно, возникает вопрос: как рассчитывать оценку базового образования тех государственных служащих, которые оканчивали вузы 20—30 лет назад, когда не было никаких рейтингов вузов? В этом случае сложнее выглядит процесс нормирования по определению рейтинга:

- вузов времен советского периода и до конца 90-х годов;
- военных вузов, многие из которых перестали существовать вообще;
- зарубежных вузов (в том числе стран бывшего СССР).

Нужно заметить, что в советское время официального рейтингования вузов не проводилось: считалось, что все вузы в СССР достойны внимания абитуриентов. Поэтому, возможно, было бы целе-

сообразным для оценки состояния вузов тех времен рассчитать процентные коэффициенты, умножив на них современные значения рейтинговых коэффициентов. Например, если для Одесского национального политехнического университета до момента независимости Украины будет вычислен процентный коэффициент 110%, то, например, при сегодняшнем расчете оценки базового образования выпускника 1987 года выпуска необходимо использовать рейтинговый коэффициент $\mathbf{R}_{\text{вуз}} = 5.94$ (5.4*110/100).

Второй подход касается определения рейтинговых коэффициентов вузов советских времен, в том числе и военных, применив методику, которая учитывала бы количество абитуриентов на одно место, проходной балл (сумма оценок за каждый вступительный экзамен и средний балл аттестата о среднем образовании), качество преподавательского состава и научной деятельности. Уместно вычисление рейтинговых коэффициентов для вузов советского периода один раз в 5 или 10 лет, которые затем и учитывать для выпускников тех времен.

Оценка второго (третьего) высшего образования ($\mathbf{O}_{\text{до}}$) и окончания магистратуры по специальности «Государственное и муниципальное управление» или «Государственная служба» ($\mathbf{O}_{\text{маг}}$) может вычисляться по следующей формуле:

$$\mathbf{O}_{\text{до}}\,(\mathbf{O}_{\text{мдс}}) = \mathbf{R}_{\text{вуз}} \times \mathbf{B}_{\text{до}} / \mathbf{3},$$

где $\mathbf{R}_{\text{вуз}}$ — рейтинговый коэффициент высшего учебного заведения;

$\mathbf{B}_{\text{до}}$ — средний балл диплома государственного служащего о втором образовании или специальности «Государственное и муниципальное управление» («Государственная служба»).

Оценка знания иностранного языка ($\mathbf{O}_{\text{ин}}$) учитывается только при подтверждении знаний соответствующими документами или документами о работе за границей не менее 3 лет и равна 7 баллам.

Оценку за наличие ученых степеней и ученых званий предлагается учитывать, как показано в табл. 2.

Таблица 2 — Баллы за наличие ученых степени и звания

	Кандидат наук (доктор философии)	**Доктор наук**	**Доцент, снс**	**Профессор**
$\mathbf{O}_{\text{ус}}$	14	20		
$O_{\text{уз}}$			5	8

Учитывая, что ежегодно в мире обновляется примерно 5% теоретических и 20% профессиональных знаний [10], в США широкое распространение получил термин «период полураспада компетентности». Это своеобразная единица измерения устаревания знаний специалистов, которая означает продолжительность времени с момента окончания вуза, в течение которого компетентность специалистов вследствие появления новой информации и новых знаний сокращается на 50%.

В условиях сокращения «периода полураспада компетентности» особую важность приобретают непрерывность образования и постоянное повышение квалификации государственных служащих. Считается, что за весь период профессиональной деятельности специалист должен повышать свою квалификацию не менее 8 раз. При этом Национальный научный фонд США рекомендует выделять 10 часов в неделю на изучение литературы по специальности и 40—80 часов в год на участие в какой-либо форме непрерывного образования [11].

Для расчета оценки повышения квалификации (профессиональной компетентности) ($\mathbf{O}_{\text{квал}}$) предлагается использовать следующую формулу:

$$\mathbf{O}_{\text{квал}} = \mathbf{0.03} \times \mathbf{T},$$

где Т — количество часов обучения, указанное в свидетельствах и сертификатах о повышении квалификации, курсов, тренингов, стажировок.

Наличие научных трудов (статей, книг, монографий, публикаций) подтверждается их списком со ссылкой на издание и его сайт (или электронную версию научной работы в Интернете). Оценка наличия научных работ ($\mathbf{O}_{\text{нр}}$) может рассчитываться согласно следующей формуле:

$$\mathbf{O_{нр} = 0.1 \times A},$$

где **А** – количество авторских листов статей, учебников, книг, которые вышли в свет (1 авторский лист – 40 000 знаков с пробелами).

Оценку государственного служащего с точки зрения его опыта через общий стаж работы ($\mathbf{O_{ст}}$) предлагается рассчитывать следующим образом:

$$O_{ст} = K_{с} \times C,$$

где **С** – количество лет общего трудового стажа;

$\mathbf{K_{с}}$ – коэффициент, равный 0.3, если общий стаж работы до 15 лет, и 0.5, если общий стаж работы более 15 лет.

Для расчета оценки опыта стажа государственной службы ($\mathbf{O_{стгс}}$) (это дополнительная оценка стажа, учитывающая специфику государственной службы) предлагается следующая формула:

$$O_{стгс} = K_{гс} \times C_{гс},$$

где $\mathbf{C_{гс}}$ – количество лет стажа государственной службы;

$\mathbf{K_{гс}}$ – коэффициент, равный 0.05, если стаж государственной службы до 15 лет; 0.07, если стаж государственной службы более 15 лет.

Предложенная методика оценивания квалификационно-образовательного уровня государственных служащих позволяет получить математический аппарат расчета количественных оценок уровня образования, стажа, научной деятельности, повышения квалификации. Это даст возможность отранжировать государственных служащих (кандидатов) по количественным значениям в масштабах структурного подразделения, государственного органа или всей страны и иметь объективную оценку квалификационно-образовательного уровня персонала сферы государственной службы. Данная методика может использоваться в качестве алгоритмического обеспечения модуля оценивания в автоматизированной системе управления кадровым составом государственной службы.

Библиографический список

1. Экономика предприятий. Под общ. ред. д-ра эконом. наук, проф. С.Ф. Покропивного. – К.: КНЭУ, 2003. – 608 с.

2. Катульский Е.Д. Методика оценки деловых качеств государственных служащих. М.: Институт труда Минтруда РФ, 1997.

3. Беков Х.А. Стратегии комплексных подходов в оценке управленческого персонала // Российское предпринимательство. – 2002. – № 8 (32). – С. 56–60.

4. Жилина А.И. Эталонная модель профессиональной компетентности менеджера (руководителя). Книга 3. – СПб.: ИОВ РАО, 2002. – 228 с.

5. Клочкова Т.Н. Необходимость инновирования профильного базового образования специалистов государственного и муниципального управления // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 7: Филос. – 2011. – № 3 (15). С. 148–153.

6. McCormick A. The Complex Interplay Between Classification and Ranking of Colleges and Universities: Should the Berlin Principles Apply Equally to Classification? // Higher Education in Europe. Vol. 33. № 2/3, July-October 2008. p. 209.

7. Simon Marginson and Marijk van der Wende To Rank or To Be Ranked: The Impact of Global Rankings in Higher Education // Journal of Studies in International Education. №11; 306, 2007. P. 308–309.

8. Інформаційно-аналітичні матеріали з рейтингування вищих навчальних закладів. [Электронный ресурс] // [сайт]. [2012]. URL: http://lir.lg.ua/docs/publikacii (дата обращения: 14.04.2013).

9. Зелінський С.Е., Тимофієв В.Г. Фактор базової освіти в оцінці персоналу сфери державного управління // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. Вип. №3(55). Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2013. С. 75–80.

10. Степанова Т.Е. Закономерности экономики, основанной на знаниях. – Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2005. – 336 с.

11. Климов С.М. Интеллектуальные ресурсы общества. – СПб.: ИВЭСЭП, 2002. – 199 с.

References

1. Business Economics. Under Ed. Dr. Economy. Sciences prof. S.F. Pokropivnogo. K.: KNEU, 2003. 608 p.

2. Katulsky E.D. Methods of assessing competencies of civil servants. Moscow: Institute of Labour Ministry of Labor, 1997.

3. Bekov H.A. Strategies for integrated approaches in the evaluation of management personnel // Russian Entrepreneurship. 2002. № 8 (32). P. 56 – 60.

4. Zhilina A.I. Reference model of professional competence of the manager. Book 3. St. Petersburg: IOV RAO, 2002. 228 p.

5. Klochkova T.N. Necessity innovirovaniya profile basic education specialists state and municipal government. // Volgogr. Reg. Univ. Ser.7, Philos. 2011. №3 (15). P. 148 – 153.

6. McCormick A. The Complex Interplay Between Classification and Ranking of Colleges and Universities: Should the Berlin Principles Apply Equally to Classification? // Higher Education in Europe. Vol. 33. № 2/3, July-October 2008. P.209.

7. Simon Marginson and Marijk van der Wende To Rank or To Be Ranked: The Impact of Global Rankings in Higher Education // Journal of Studies in International Education. № 11; 306, 2007. P. 308 – 309.

8. Informational materials on ranking of higher education institutions. [Electronic resource] // [site]. [2012]. URL: http://lir.lg.ua/docs/publikacii (date of treatment: 3/11/2013).

9. Zelinsky S.E., Timofiev V.G. Factor of basic education in the evaluation of public administration staff // Actual problems of government: Coll. sciences. works. Iss. 3(55). Odessa: ORIGA NAGA, 2013. P. 75 – 80.

10. Stepanova T.E. Laws of the economy based on knowledge. Samara: Samara Reg. Econ. Acad., 2005. 336 p.

11. Klimov S.M. Intellectual resources of society. St. Petersburg: IVESEP, 2002. 199 p.

Zelinsky S.E., e-mail: s_zel@ukr.net
Center retraining and skills of employees of state agencies, local governments, state enterprises, institutions and organizations Kirovograd Regional State Administration; Director; Ph.D., (Ukraine, Kirovograd);

METHODOLOGY OF ASSESSING OF THE QUALIFICATION AND EDUCATIONAL LEVEL OF CIVIL SERVANTS

The article presents a methodology for assessing performance qualification, experience and education of civil servants. The author offers a formalized approach to the calculation of quantitative values of parameters describing the skill and education level of public servants. The proposed methodology can be used in the module assessment of civil servants in the automated system of personnel structure of state and municipal services.

Key words: education, skills, experience, basic specialized education, further education, professional prospects, length of public service, academic degree, academic title.