

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ

© Перов А., 2019

Розкрито теоретичні та практичні аспекти адміністративного права, які регулюють проблеми, пов'язані із професійним навчанням державних службовців України. Проаналізовано етапи реформування державної служби та відповідного навчання державних службовців. Доведено, що професійне навчання державних службовців є одним із важливих напрямів у системі кадрового забезпечення державного управління високоефективними та компетентними кадрами. Саме професійне навчання є підґрунтям підвищення ефективності діяльності державного апарату в Україні.

Ключові слова: адміністративне право, державні службовці, принципи підготовки та навчання державних службовців, система підготовки та професійного навчання державних службовців.

Андрей Перов

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ УКРАИНЫ

Раскрыто теоретические и практические аспекты административного права, регулирующие проблемы, связанные с профессиональным обучением государственных служащих Украины. Проанализированы этапы реформирования государственной службы и соответствующего обучения государственных служащих. Доказано, что профессиональное обучение государственных служащих является одним из важных направлений в системе кадрового обеспечения государственного управления высокоэффективными и компетентными кадрами. Именно профессиональное обучение – основа повышения эффективности деятельности государственного аппарата в Украине.

Ключевые слова: административное право; государственные служащие; принципы подготовки и обучения государственных служащих; система подготовки и профессионального обучения государственных служащих.

Andrey Pierov

applicant of the Department of Administrative,
financial and banking law
Educational-Scientific Institute of Law
the name of Vladimir the Great MAUP

LEGAL PROTECTION OF PROFESSIONAL TRAINING OF STATE CIVIL SERVANTS OF UKRAINE

The article reveals the theoretical and practical aspects of administrative law, which regulate the problems related to vocational training of civil servants of Ukraine. The stages of civil service reform and relevant training of civil servants have been analyzed. It is proved that vocational training of civil servants is one of the important directions in the system of staffing

of public administration by highly effective and competent personnel. That professional training is the basis for increasing the efficiency of the state apparatus in Ukraine.

Key words: administrative law, civil servants, principles of training and education of civil servants, system of training and professional training of civil servants.

Постановка проблеми. Професійне навчання державних службовців є одним із важливих напрямів у системі кадрового забезпечення державного управління високоєфективними та компетентними кадрами. Це зумовлено тим, що система підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців не відповідає сучасним вимогам до якості та змісту освіти, недосконалий механізм визначення потреб державних службовців у професійному навчанні, який не забезпечує зв'язок між системою підготовки та практикою державного управління.

У ході подальшої реалізації адміністративної реформи та суттєвого реформування системи державного управління в Україні та інтеграції її до європейського співтовариства стає необхідною підготовка сучасних кадрів державної служби для втілення завдань держави та реалізації прав громадян.

Необхідно з'ясувати, чи достатньо на законодавчому рівні унормована система підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців України, чи є вона ефективною.

Мета цієї статті – аналіз сутності організації професійної підготовки кадрів державної служби та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення системи кадрового забезпечення державного управління, а також збільшення відкритості та контрольованості державної служби

Аналіз дослідження проблеми. Проблемою організації навчання та підготовки державних службовців займалися такі вчені: В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, С. Ківалов, І. Пахомов, Т. Кагановська, А. Оболонський, І. Задоя та багато інших, проте до сьогодні в Україні не сформовано відповідної відкритої ефективної та професійної системи навчання і підготовки державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Одним із основних напрямів адміністративної реформи в Україні є створення нової системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, готових до упровадження нововведень, які здатні відповідати за прийняті рішення, володіють необхідними знаннями та з повагою ставляться до історичного розвитку країни [4, с. 242].

На третьому етапі реформи державної служби (1-й – з 1993 до 2010 рр.; 2-й – з 2010 до 2015 рр.; 3-й – з 2015 р. до сьогодні) становлення інституту державної служби й системи професійного навчання відбуваються в умовах проведення структурних реформ, зокрема, реформування державного управління, державної служби, системи освіти, яка вимагає високого рівня професіоналізму і компетентності.

Розвиток системи професійного навчання державних службовців тісно пов'язаний із формуванням якісно нової системи державної служби в Україні, яка здійснює інтеграцію у європейське співтовариство. Сьогодні фактично всі питання організації функціонування державної служби пов'язані із якісним підвищенням професіоналізму державних службовців та рівнем їхньої освіти, яка, своєю чергою, пов'язана із розвитком системи професійної підготовки.

Система підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців – це цілеспрямована й чітко організована сукупність елементів (кожен із яких є правовим інститутом та складною підсистемою), вся діяльність яких спрямована на досягнення єдиної мети – забезпечення державних органів необхідною кількістю високопрофесійних і всебічно підготовлених кадрів державних службовців, що володіють сучасними науковими знаннями, навичками й уміннями й здатні до ефективного здійснення цілей і функцій правової держави у своїй практичній діяльності [3, с. 177].

Стаття 48 (п. 1) Закону України “Про державну службу” визначає, що державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно [4].

Пункт 2 статті 48 Закону України “Про державну службу” деталізує та розшифровує, хто та за який рахунок здійснює професійне навчання державних службовців та визначає систему професійного навчання, яка складається із підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців у галузі знань “Публічне управління та адміністрування”, яку можуть здобувати в навчальних закладах, установах і організаціях, незалежно від форм власності, які мають право надавати освітні послуги, зокрема за кордоном.

До основних принципів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців можна зарахувати: доступність і рівність умов для того, щоб займатись державною службою, для громадян, на яких не поширюються обмеження, пов’язані із прийняттям на державну службу; доступність професійного навчання та забезпечення різних його форм; спрямування навчання та діяльності на забезпечення державного суверенітету, прав і свобод людини, зміцнення громадської злагоди в Україні; гуманність і справедливість, неперервність та наступність професійного навчання; фахового вдосконалення знань і вмінь протягом усього періоду проходження державної служби; науковість та компетентність; випереджальний характер професійного навчання; формування професійної честі, ініціативності, відданості справі служіння народові України, високої моральності; формування високої культури поведінки, правової культури; формування здатності впроваджувати в життя цінності демократії, правової, соціальної держави та громадського суспільства тощо [2, с.202].

Мета професійного навчання державних службовців – забезпечити високий рівень ефективності, набуття та вдосконалення їхніх професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень їхньої професійної кваліфікації для професійної діяльності.

Правове регулювання в сфері професійного навчання на сучасному етапі унормовано правовими актами, першим з яких була Стратегія реформування державного управління на період до 2021 року, схвалена Розпорядженням КМУ від 24 червня 2016 року № 474 [11, с. 36], метою якої було покращення якості надання адміністративних послуг та підвищення конкурентоспроможності держави. Стратегія ґрунтується на цінностях верховенства права, незалежного врядування, міжнародних стандартів і практик держав ЄС, визнала одним із важливих напрямів модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами. Стратегією визначено, що державна служба є основою державного управління, яка побудована на принципах професіоналізму, доброчесності, етичності, унеможливлення прямого чи непрямого політичного впливу. Забезпечення професійного розвитку державних службовців передбачає регулярне навчання, справедливе оцінювання результатів службової діяльності на основі об’єктивних прозорих критеріїв і здобутків, а також реформу системи професійного навчання, зокрема у частині володіння іноземною мовою, яка є однією із офіційних мов Ради Європи.

Ще одним нормативно-правовим актом, націленим на реформування професійного навчання державних службовців, є Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів державних місцевих адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [10]. Своєю метою Концепція визначає стратегічні напрями, механізми та строки формування сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців, яка забезпечить підвищення рівня їхньої професійної компетентності й буде зорієнтована на потреби особистості у професійному розвитку протягом усього життя та сприятиме упровадженню принципів належного врядування. Концепцією визначена система професійного навчання державних службовців, якою є цілісна сукупність взаємопов’язаних компонентів, що охоплює: визначення потреб у професійному навчанні, формування, розміщення і виконання державного замовлення, формування мотивації до підвищення рівня професійної компетентності, забезпечення функціонування і розвитку ринку надання освітніх послуг у сфері професійного навчання, моніторинг та оцінку якості навчання. Ця система оснований на таких принципах: визначення потреб у професійному розвитку, наближення освітніх послуг до

місяця проживання та роботи особи, обов'язковості та безперервності прагнення державних службовців до самоосвіти і професійного розвитку протягом усього життя, цілеспрямованості, прогностичності та випереджувального характеру, інноваційності та практичної спрямованості, індивідуалізації та диференціації підходів до навчання, відкритості, гарантованості та фінансування професійного навчання.

Передбачається, що на першому етапі (2017–2018 роки) розробляється Положення про систему професійного навчання та внесення змін та доповнень в законодавчі акти. На другому етапі (2019–2020 роки) заплановано налагодження повноцінної та ефективної системи професійного навчання викладачів та тренерів, створення вебплатформи у системі професійного навчання державних службовців.

Реалізація Концепції здійснюється відповідно до Розпорядження КМУ від 10 травня 2018 року № 342-р “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад” [6, с. 3].

Доцільно зазначити, що у 2019 році Кабінет Міністрів України замість Положення “Про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад”, затвердженого Постановою КМУ від 07 липня 2010 року № 564, яке існувало з початку другого етапу реформи державної служби, прийняв нове Положення “Про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад”, затвержене Постановою КМУ від 06 лютого 2019 року № 106 [8], яке докорінно відрізняється від попереднього, бо концептуально та методологічно відповідає вищеназаним стратегіям та концепції та деталізує статті 48 та 49 Розділу V нового Закону України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.

Відповідно до нового Положення про систему професійного навчання, доречно окреслити форми реалізації професійного навчання державних службовців. Основні форми професійного навчання – підготовка та підвищення кваліфікації.

Підготовка – успішне виконання учасниками професійного навчання відповідної освітньо-професійної програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти за рівнем магістра за спеціальностями, необхідними для професійної діяльності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, зокрема, за спеціальністю 281 – “Публічне управління та адміністрування” галузь знань – “Публічне управління та адміністрування”.

Підвищення кваліфікації – набуття учасниками професійного навчання нових та/або удосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань.

На думку автора, також можна виділити, крім основних, ще спеціальні та додаткові форми професійного навчання. До спеціальних належать спеціалізація, стажування, до додаткових – самоосвіта, інструктаж, учнівство, ротація, наставництво.

Система професійного навчання державних службовців може успішно реалізуватися лише за умов системного та обґрунтованого індивідуального плану, в якому враховано потреби професійного навчання, який створює мотиваційний механізм та стимулює державних службовців до постійного оновлення своїх знань і професійних компетенцій.

Наказ Національного агентства з питань державної служби від 20 квітня 2018 року № 93/1 “Про затвердження методичних рекомендацій щодо складання індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності державного службовця” [7] зробив спробу надати можливість державним службовцям та службі управління персоналом, керівникам державних служб формувати індивідуальні програми та планувати навчання державних службовців, спрямовуючи їх на вдосконалення та здобуття професійних знань, умінь та навичок у своїй професійній діяльності на займаній посаді відповідно до посадових обов'язків.

Для того, щоб виявити рівень компетентності державного службовця, потрібно його оцінити. З цією метою Кабінет Міністрів України прийняв Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затверджений Постановою КМУ від 23 серпня 2017 року № 640 [9].

Згідно з цим Порядком оцінювання проводиться на підставі ключових показників з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також із дотриманням загальних правил етичної поведінки та вимог законодавства. Оцінювання здійснюється щорічно в жовтні – грудні за період від 1-го січня поточного року або від дня визначення завдань і прийняття наказу (розпорядження) про проведення оцінювання. Оцінювання проводиться поетапно. Спочатку визначають та переглядають завдання і ключові показники, потім відбувається оцінювальна співбесіда і тільки після цього визначають результат оцінювання.

Подальший розвиток системи професійного навчання нерозривно пов'язаний зі зміцненням державної служби України, є складовою її кадрового забезпечення [1, с. 366].

Висновки. Механізм визначення потреб державних службовців сьогодні є недосконалим, бо у професійному навчанні не забезпечується зв'язок між системою підвищення кваліфікації державних службовців і практикою державного управління. Також відсутня цілісна система моніторингу та оцінювання якості надання освітніх послуг із професійного навчання державних службовців відповідно до європейських стандартів забезпечення якості освіти. Ринок освітніх послуг із професійного навчання неконкурентний та закритий, не створено дієвого механізму співпраці різних суб'єктів професійного навчання.

Виконавши системний аналіз сутності професійної підготовки, можна дійти висновку, що система кадрового забезпечення державного управління потребує подальшого удосконалення, а професійна освіта – розвитку та збільшення фінансування. Необхідно вирішити питання про введення відкритих конкурсів на зайняття посад державних службовців, а також відкритих та доступних програм їх навчання та підготовки. Подальшого дослідження у сфері професійного навчання державних службовців потребує система перепідготовки і спеціалізації державних службовців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2002. 668 с.
2. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: дис. на здобуття наук. ступеня -ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2006. 421 с.
3. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія. Х.: ХНУ ім. В. Н. Каразіна. 2010. 330 с.
4. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні: підручник. Одеса: Фенікс, 2009. 688 с.
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII: Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. ст.92.
6. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця: Наказ НАДС від 20 квітня 2018 року № 93/1.
7. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 р. № 342-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 97. С. 3.
8. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 року № 106. *Урядовий кур'єр* від 21.02.2019 р. № 35.
9. Про затвердження типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Постанова КМУ від 23.08.2017 р. № 640. *Урядовий кур'єр* від 29.08.2017 р. № 159.
10. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових

осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 р. № 974-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 247. 11. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2021 рр.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 г. № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016 р. № 55. С. 36.

REFERENCES

1. Averyanov V. B. *Vykonavcha vlada i administratyvne pravo* / za zag .red. V. B. Averyanova. K.: Vydavnychyj Dim "In Yure", 2002. 668 s. 2. Bytyak Yu. P. *Derzhavna sluzhba v Ukraini: problemy stanovlennya, rozvytku ta funkcionuvannya*: dys. na здобуття наук. ступеня dok. yuryd. nauk: 12.00.07 / Nacz. yuryd. akad. Ukrainy im. Ya. Mudrogo. X., 2006. 421 s. 3. Kaganovska T. Ye. *Kadrove zabezpechennya derzhavnogo upravlinnya v Ukraini*: monografiya. X.: XNU im. V. N. Karazina. 2010. 330 s. 4. Kivalov S. V., Bila-Tiunova L. R. *Publichna sluzhba v Ukraini*: pidruchnyk. Odesa: Feniks, 2009. 688 s. 5. *Pro derzhavnu sluzhbu*: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 889-VIII: Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrainy. 2016. № 4. St. 92. 6. *Pro zatverdzhennya Metodychnykh rekomendacij shhodo skladannya indyvidualnoi programy pidvyshhennya rivnya profesijnoi kompetentnosti derzhavnogo sluzhbovca*: Nakaz NADS vid 20 kvitnya 2018 roku № 93/1. 7. *Pro zatverdzhennya planu zahodiv shhodo realizaciji Konceptiyi reformuvannya systemy profesijnogo navchannya derzhavnykh sluzhbovciv, goliv miscevykh derzhadministracij, yih pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib misceвого samovryaduvannya ta deputativ miscevykh rad*: rozporjadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10.05.2018 r. № 342-р. Uryadovyj kuryer. 2018. № 97. S. 3. 8. *Pro zatverdzhennya Polozhennya pro systemu profesijnogo navchannya derzhavnykh sluzhbovciv, goliv miscevykh derzhavnykh administracij, yih pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib misceвого samovryaduvannya ta deputativ miscevykh rad*: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 06 lyutogo 2019 roku № 106. Uryadovyj kuryer vid 21.02.2019 r. № 35. 9. *Pro zatverdzhennya typovogo poryadku provedennya ocinyuvannya rezultativ sluzhbovoyo diyalnosti derzhavnykh sluzhbovciv*. Postanova KМУ vid 23.08.2017 r. № 640. Uryadovyj kuryer vid 29.08.2017 r. № 159. 10. *Pro shvalennya Konceptiyi reformuvannya systemy profesijnogo navchannya derzhavnykh sluzhbovciv, goliv miscevykh derzhadministracij, yix pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib misceвого samovryaduvannya ta deputativ miscevykh rad*: rozporjadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.12.2017 r. № 974-р. Uryadovyj kuryer. 2017. № 247. 11. *Strategiya reformuvannya derzhavnogo upravlinnya Ukrainy na 2016–2021 rr.*: rozporjadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 chervnya 2016 r. № 474-р. Oficijnyj visnyk Ukrainy. 2016 r. № 55. S. 36.

Дата надходження: 17.05.2019 р.