

*Н.М. Скороход,*  
аспірант кафедри державного ХарРІ НАДУ

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ**

*Висвітлено результати вивчення нормативно-правового забезпечення трьох складових системи професійного навчання державних службовців в Україні.*

**Ключові слова:** система професійного навчання, підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, державні службовці, нормативно-правова база, освітньо-професійні програми, навчальні заклади.

В умовах проведення реформ та євроінтеграційних процесів в Україні особливої актуальності набувають проблеми кадрового забезпечення органів державного управління. Успіх перетворень значною мірою залежить від кадрового складу апарату, рівня його підготовки, професіоналізму та компетентності.

Уперше діяльність державних службовців в Україні була легітимізована Законом України “Про державну службу” [1]. Після цього прийнято низки нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення кадрової роботи в органах державного управління та місцевого самоврядування. Потрібно зазначити, що в цих документах значну увагу приділено створенню та функціонуванню системи професійного навчання державних службовців.

Дослідженню законодавчої бази з питань діяльності системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у своїх роботах приділяють увагу такі вітчизняні науковці, як В. Гриненко, С. Дубенко, Ю. Кальниш, О. Конотопцев, О. Оболенський, В. Понеділко, В. Шайдеров та ін. Ці науковці розглядали питання організаційно-правового забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; невиконання положень Закону України щодо професійного навчання державних службовців; а також суперечності в існуючому законодавстві щодо навчання та просування по службовій кар’єрі тощо.

Мета даної роботи – дослідити нормативно-правові засади діяльності

складових системи професійного навчання державних службовців в Україні.

На основі аналізу нормативно-законодавчих актів, які існують сьогодні можна запропонувати таку схему структури державного законодавства щодо професійного навчання державних службовців.

Так, базовим є Закон України “Про державну службу”, в якому ст. 29 врегульовано питання умов для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (на факультетах) та шляхом самоосвіти, термін підвищення кваліфікації та впливу навчання на просування по службі.

Відповідно до стратегічних завдань реформування державної служби в Україні вживаються заходи щодо вдосконалення кадрового потенціалу та забезпечення потреб органів виконавчої влади в працівниках, здатних компетентно і відповідально виконувати посадові обов’язки.

Програмою кадрового забезпечення державної служби, яка затверджена Указом Президента України, визначено, що державна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців – це сукупність таких складових:

- органів, що здійснюють управління системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- освітньо-професійних програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- акредитованих навчальних закладів, інститутів і центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації, які реалізують зазначені програми [6].

Тому пропонується розглянути нормативно-правову базу підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців за трьома складовими, які є елементами системи професійного навчання державних службовців.

Так, перша складова – це акредитовані навчальні заклади, інститути, центри перепідготовки та підвищення кваліфікації (рисунок).



- ← — підготовка;  
 ←--- — підвищення кваліфікації;  
 ←-.- — перепідготовка

Рисунок. Акредитовані та ліцензовані навчальні заклади системи професійного навчання державних службовців

Центральне місце та провідна роль серед навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації належить Національній Академії державного управління при Президентові України (далі – НАДУ) [2], до структури якої входить Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів. Також в Україні діє чотири регіональні інститути державного управління НАДУ в містах Львові, Дніпропетровську, Одесі та Харкові [3; 4]. Ці навчальні заклади готують керівні кадри для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування на

посадах I – IV категорій.

Підвищенням кваліфікації державних службовців займаються міські, обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій і закладами післядипломної освіти [5]. Усього в Україні діє 27 таких центрів. Вони виконують функції регіональних навчальних і науково-методичних центрів підвищення кваліфікації державних службовців. Роботу центрів у межах своїх повноважень координує Головдержслужба України. Функціонують центри за безпосереднього керівництва та контролю Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Відповідно до нормативно-правових документів, до мережі навчальних закладів системи професійного навчання державних службовців увійшло ще 11 вузів України та 58 галузевих навчальних закладів.

Можна сказати, що в Україні законодавчо підкріплена і створена мережа акредитованих навчальних закладів. На виконання “Стратегії реформування системи державної служби в Україні” затверджено Комплексну програму підготовки державних службовців. Саме в цьому документі зазначається, що постійно повинна проводитися оптимізація мережі навчальних закладів, які здійснюють підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців на засадах поточного та стратегічного планування потреб у професійному навчанні працівників органів державної влади [6].

Але співпраця між навчальними закладами системи професійного навчання не закріплена. Формування змісту професійного навчання та організація навчального процесу державних службовців, згідно з Програмою, відбувається з урахуванням прогнозів соціально-економічного та політичного розвитку держави, освітньо-кваліфікаційних характеристик підготовки і професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців,

інших нормативно-правових актів і реалізується через сукупність освітньо-професійних і професійних програм.

Тому другою складовою, яку розглянемо, будуть освітньо-професійні програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Найбільш цілісно вимоги до цієї складової закріплено в Комплексній програмі підготовки державних службовців [6].

Так, освітньо-професійні і професійні програми підвищення кваліфікації мають забезпечувати багатопрофільне професійне навчання та орієнтацію на підготовку висококваліфікованих управлінців і включати: освітньо-професійні програми в освітній галузі державне управління, освітньо-професійні програми за напрямками державної служби, професійні програми функціональної спеціалізації “Державна служба”, професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців, програми тематичних короткотермінових і постійно діючих семінарів та програми стажування державних службовців.

Прийом до вищих навчальних закладів на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів здійснюється відповідно до Положення про прийом слухачів до НАДУ та Порядку прийому до вищих навчальних закладів освіти, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Освітньо-професійні програми підготовки магістрів державного управління розробляються та затверджуються НАДУ. Термін навчання магістрів державного управління визначено Кабінетом Міністрів України.

Відповідні освітньо-професійні програми розробляються вищими навчальними закладами IV рівня акредитації згідно з вимогами професійно-кваліфікаційних характеристик державних службовців певних категорій посад і затверджуються Міністерством освіти та науки України за погодженням з Головдержслужбою.

Вимоги до змісту професійних програм розробляються Головдержслужбою та НАДУ, а самі програми розробляються навчальними закладами, розглядаються галузевими чи регіональними радами по роботі з

кадрами, узгоджуються з Головдержслужбою та відповідними обласними радами та обласними державними адміністраціями.

Програми тематичних семінарів розробляються закладами і затверджуються органами, на які поширюється чинність Закону України “Про державну службу”, на підставі типових програм і рекомендацій, підготовлених Головдержслужбою, галузевими та регіональними радами по роботі з кадрами.

І остання – третя складова системи професійного навчання державних службовців – органи, що здійснюють управління системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Так, вимоги до змісту підготовки фахівців щодо професійної діяльності в державному управлінні визначаються Головдержслужбою за участю НАДУ та інших державних замовників цього навчання. Також Головдержслужба здійснює координацію та контроль за діяльністю цих закладів.

Управління підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації державних службовців здійснюється Головдержслужбою разом з органами, на які поширюється чинність Закону України “Про державну службу”, і органами, яким підпорядковані відповідні навчальні заклади, у рамках їх повноважень.

Мережа навчальних закладів системи професійного навчання державних службовців формується Головдержслужбою на конкурсній основі в установленому порядку на підставі акредитації освітньо-професійних та професійних програм, що проводиться Головдержслужбою і затверджується Кабінетом Міністрів України [6].

Державне замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців формується за результатами аналізу кадрового забезпечення Головдержслужбою, НАДУ та іншими державними органами в рамках їх повноважень.

Державними замовниками на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців є:

– органи, на які поширюється чинність Закону України “Про державну службу”;

– Головне управління державної служби України;

– НАДУ при Президентіві України.

Таким чином, встановлено, що законодавство про державну службу визначає загальні засади організації системи професійного навчання державних службовців, зокрема з урахуванням європейських та світових стандартів, забезпечення безперервності та наступності, визнання професійного навчання як обов’язкової складової професійної діяльності та кар’єрного зростання державних службовців. Але, окрім Комплексної програми підготовки державних службовців, в якій регулюються питання всіх складових системи професійного навчання, більше жодним нормативно-правовим документом не встановлюються конкретні вимоги до тієї чи іншої складової цієї системи, а окреслено тільки загальні підходи щодо вдосконалення та оптимізації професійного навчання державних службовців.

Недосконалість законодавчої бази з цього питання призводить до безсистемного напрацювання нормативно-правових актів, неузгодженості щодо їх розроблення і прийняття, розпорошеності в підходах до вирішення кадрових питань в органах виконавчої влади, що, у свою чергу, не збільшує привабливості державної служби.

Існує низка суперечностей, які заважають ефективному функціонуванню системи професійного навчання.

По-перше, одні і ті ж повноваження щодо управління системою навчання законодавчо закріплені між органами, що здійснюють управління цією системою та акредитованими навчальними закладами. Так, замовлення на навчання державних службовців формує Головдержслужба і НАДУ. При цьому не завжди вивчаються потреби місцевих органів влади в кількості державних службовців, які повинні пройти навчання. Частіше за все ця співпраця проходить на формальному рівні. Майже не враховується потреба самих державних службовців у підготовці, перепідготовці та підвищенні

кваліфікації. Усе це зумовлює те, що освітній рівень державних службовців потрібно значно покращити.

По-друге, не розмежовані категорії посад державних службовців щодо їх підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації. Тільки в 1996 р. листом Голодержслужби, який носить суто рекомендаційний характер, зроблено спробу розмежувати категорії посад державних службовців між навчальними закладами системи професійного навчання державних службовців.

По-третє, як зазначалося вище, існує низка акредитованих навчальних закладів, які проводять навчальну діяльність у галузі державного управління. Але потрібно зазначити, що не існує чіткої системи співпраці, тобто вона законодавчо не унормована, між галузевими навчальними закладами та навчальними закладами системи НАДУ (самої академії, її регіональних інститутів та обласних центрів підвищення кваліфікації). Галузеві навчальні заклади підпорядковуються своїм міністерствам і відомствам. Таким чином, під час підвищення кваліфікації в галузевих закладах залишається незаповнена ніша в здобутті знань та розвитку умінь та навичок у державних службовців із загальних питань розвитку державної служби, реформування держави, з виконання своїх функціональних обов'язків як державних службовців, а не як працівників тієї чи іншої галузі.

Доцільно було б прийняти Закон України “Про систему професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування”, який би в собі сконцентрував напрацювання існуючих законів, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України і передбачав удосконалення діючої системи з метою задоволення не лише потреби держави у висококваліфікованих кадрах, а й державного службовця як особистості. Цей закон повинен регулювати:

- питання професійної освіти державних службовців;
- забезпечення діяльності системи професійного навчання державних службовців;



- управління професійним навчанням державних службовців, тобто чіткий розподіл повноважень в управлінні системою професійного навчання державних службовців в Україні;
- відповідальність державних службовців та органів влади, які направляють їх на професійне навчання;
- просування по службі посадовців відповідно до здобутого освітньо-кваліфікаційного рівня та отриманих знань, умінь та навичок під час підвищення кваліфікації;
- фінансове забезпечення професійного навчання державних службовців;
- формування державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців.

Такий закон повинен враховувати загальноприйняті в Європі підходи і принципи Болонського процесу до організації підготовки фахівців з вищою освітою – пріоритет університетської широкопрофільної міждисциплінарної ступеневої підготовки зі значною дослідницькою складовою. Така підготовка доповнюється навчальними заходами з професійного підвищення кваліфікації, яке державні службовці періодично проходять упродовж усього часу їх професійної діяльності.

#### **Список використаних джерел**

1. Закон України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490
2. Указ Президента України "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців" від 30 травня 1995 р. № 398/95 (зі змінами та доповненнями від 5 квітня 1996 р. № 247, 27 січня 1999 р. № 70) // <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
3. Указ Президента України "Про створення Львівського, Одеського і Харківського філіалів Української Академії державного управління" від 11 вересня 1995 р. № 824 // <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
4. Указ Президента України "Питання Української Академії державного управління при Президентові України" від 21 вересня 2001 р. № 850/2001 // <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 р. № 1681 "Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій" // <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.

6. Комплексна програма підготовки державних службовців / Затв. Указом Президента України від 9 листопада 2000 р., № 1212/2000 // Офіц. вісник України. – 2000. – № 46.

***Skorokhod N.M. Normatively legal principles of functioning of system of professional studies of civil servants are in Ukraine.***

The article considers the special laws of activity of system of professional training of state servants in Ukraine.

**Key words:** the system of professional studies, preparation, retraining, increase, is qualifications, state office workers, normatively legal base educationally professional programs, educational establishments.

***Скороход Н.М. Нормативно-правовые принципы функционирования системы профессионального обучения государственных служащих в Украине.***

Приведены результаты изучения и анализа нормативно-правового обеспечения трех составляющих системы профессионального обучения государственных служащих в Украине.

**Ключевые слова:** система профессионального обучения, подготовка, переподготовка, повышение квалификации, государственные служащие, нормативно-правовая база, образовательно-профессиональные программы, учебные заведения.