

М.А. Севтунов,
аспірант кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КАДРІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто Укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, за допомогою яких можливо прискорити механізм правового регулювання питань підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, службовець, кадровий резерв, кадрове забезпечення, професійне навчання, підвищення кваліфікації.

Правове супроводження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування забезпечується законодавчими та нормативно-правовими актами з питань професійного навчання, організації державного управління й державної служби тощо. У той же час можна відмітити певну неузгодженість зазначених нормативних актів не тільки у викладанні окремих положень щодо змістовного наповнення й організації підвищення кваліфікації службовців, а й у термінологічних визначеннях форм і видів такого навчання.

Під правовим регулюванням розуміють тривалий у часі процес, у ході якого здійснюється вплив права на суспільні відносини. Передбачається активна діяльність людей як у процесі створення права, так і в ході втілення його в життя. Предмет правового регулювання – це коло відносин у сфері підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які закріплюються відповідною групою юридичних норм, мають спільну якість і тим самим становлять основу для узагальнення норм права [7]. Нормативну основу механізму правового регулювання суспільних відносин з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування становлять Конституція України, закони України та підзаконні нормативні акти. Конституційну основу державної служби,

служби в органах місцевого самоврядування та кадрової політики держави становить Конституція України.

У правовому регулюванні суспільних відносин з підвищення кваліфікації службовців основоположним є Конституція України. “Людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та її гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави”, встановлює ст. 3 Конституції України [1]. У Конституції України також закріплені питання державної служби, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Ці положення виходять зі ст. 21 Загальної декларації прав людини, де йдеться, що “кожна людина має право рівного доступу до державної служби в своїй країні”. Поряд з іншими, ці правові норми охоплюють широке коло конституційного регулювання інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Норми Конституції України визначають конкретні права і обов’язки учасників правовідносин з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Велике значення для становлення і розвитку системи підвищення кваліфікації службовців мала низка законів України, які становлять другий рівень нормативно-правового регулювання відносин з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Перше місце в чинному законодавстві посідають Закони України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Вони стали основою у формуванні державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування [2; 3].

Службовець обіймає в державному органі відповідну посаду, яка є частиною організаційної структури цього органу. Правовий статус цієї посади узгоджено і взаємопов'язано з правовим статусом інших посад цієї установи. Особи, які претендують на посаду, повинні мати відповідні критерії як загального, так і спеціального характеру, насамперед це рівень підготовки та кваліфікація.

Ці вимоги закріплено в Законі України “Про державну службу”. Згідно зі ст. 4 цього закону право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального та майнового стану, національної приналежності, статі, політичних поглядів та мають відповідну освіту і професійну підготовку [2]. Таким чином, можна сказати, що державний службовець та посадова особа органу місцевого самоврядування повинні відповідати вимогам посади, на яку претендують або обіймають.

Робота в державних органах постійно змінюється, ускладнюються й удосконалюються форми і методи державного впливу, що, у свою чергу, відбивається на суспільних відносинах та диктує необхідність постійного підвищення кваліфікаційних вимог до посади. Згідно зі ст. 10 Закону України “Про державну службу” державні службовці зобов'язані постійно вдосконалювати організацію своєї роботи і підвищувати професійну кваліфікацію.

Гарантії для державного службовця та посадової особи органу місцевого самоврядування, створення умов для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах та шляхом самоосвіти закріплює ст. 29 цього Закону. Ця стаття також передбачає, що службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, у т.ч. через навчання у відповідних навчальних закладах один раз на п'ять років. Результати навчання і підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі [2].

Правову норму формування кадрового резерву з державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили свою кваліфікацію або пройшли стажування та рекомендовані для просування на

вищі посади, містить ст. 28 Закону України “Про державну службу” та ст. 16 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”.

Виходячи з вищезазначеного можна сказати, що Закони України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування” сприяли створенню широкого поля нормативної бази, яка охоплює види професійної підготовки, інституційні та фінансові заходи, акредитацію навчальних закладів тощо [2; 3].

Кодекс Законів про працю України та інші нормативно-правові акти, що в сукупності утворюють галузь трудового права, також регулюють відносини у сфері підвищення кваліфікації державних службовців і працівників місцевого самоврядування. Хоча Кодекс Законів про працю України не містить окремих розділів, присвячених регулюванню відносин з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, але він регламентує збереження місця роботи при направленні на підвищення кваліфікації з відривом від виробництва і здійснення виплат, передбачених законодавством. Важливе значення в системі нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, мають Укази та розпорядження Президента України. У цих актах вирішуються питання розвитку та вдосконалення системи підвищення кваліфікації вищезазначених службовців.

Указом Президента України “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців” започатковано утворення національного інституту підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, закладено основу побудови системи підвищення кваліфікації службовців та визначено її основні ланки, згідно з яким була утворена Українська академія державного управління при Президентові України та її Дніпропетровський філіал [4]. Указом Президента України від 2 серпня 1995 р. № 682 було затверджено Положення про Українську Академію державного управління при

Президентів України та її загальну структуру [5]. А згідно з Указом Президента України від 11 вересня 1995 р. № 824 були створені Львівський, Одеський та Харківський філіали Української Академії державного управління при Президентів України [6]. Указом Президента України від 21 вересня 2001 р. № 850 ці філіали перейменовані у регіональні інститути державного управління, які є юридичними особами [13]. У 2003 р. академія отримала статус Національної.

У Програмі кадрового забезпечення державної служби та Програмі роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій поставлено завдання створення єдиної цілеспрямованої державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також сформульовано визначення цієї системи. Для забезпечення дієвості і функціонування системи передбачено розробити відповідну нормативно-правову базу, освітньо-професійні та професійні програми, визначені державні вимоги до підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [7].

На розвиток Програми кадрового забезпечення державної служби розпорядженням Президента України від 9 січня 1999 р. була затверджена Програма організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад [16]. У Програмі визначено порядок підвищення кваліфікації новопризначених керівників районних державних адміністрацій та новообраних голів районних рад. Реалізація цієї Програми сприяє утворенню в сільській місцевості необхідної кількості професійно підготовлених керівників, від яких залежить проведення ринкових реформ на селі, подолання кризових явищ у сільському господарстві, забезпечення соціального захисту населення.

У лютому 2000 р. була утворена Координаційна рада з питань державної служби [8], а у березні цього ж року затверджено Положення про

Координаційну раду з питань державної служби [12]. Одним з основних завдань Координаційної ради є аналіз стану та розгляд заходів з удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та керівників державних підприємств, установ і організацій, проведення досліджень з питань державної служби.

Указом Президента України “Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні” затверджена Стратегія реформування державної служби в Україні, якою передбачається значно вдосконалити загальнодержавну систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування [9]. Основними напрямками з цих питань стає:

- забезпечення випереджального характеру навчання з урахуванням розвитку держави, вдосконалення завдань і функцій її органів;
- запровадження цільової спрямованості навчання;
- удосконалення підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- розширення підготовки та перепідготовки державних службовців за спеціальністю “Державна служба”;
- оптимізація мережі навчальних закладів, які здійснюють підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Заходами щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2000-2001 рр. передбачено розробку Комплексної програми підготовки державних службовців та державних освітніх стандартів у галузі “Державне управління”; акредитація навчальних закладів системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; розвиток Української Академії державного управління при Президентові України; включення до програм вищих навчальних закладів освіти питань державного управління [10].

Указом Президента України від 9 листопада 2000 р. було затверджено Комплексну програму підготовки державних службовців [11]. Основними завданнями цієї програми є вдосконалення професійного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. У Програмі визначено, що підвищення кваліфікації за професійними програмами здійснюється у разі:

- зарахування до кадрового резерву;
- прийняття на державну службу та на службу до органів місцевого самоврядування;
- зайняття посади вищої категорії;
- перед черговою атестацією державного службовця та посадової особи органу місцевого самоврядування;
- при наявності виробничих потреб.

До основних видів підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, які забезпечують його безперервність віднесено:

- навчання на постійно діючих та короткотермінових семінарах;
- стажування службовців в органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- самоосвіта та участь у наукових дослідженнях з питань державного управління.

Останнім часом велика увага приділяється адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу. Кроком у цьому напрямку став Указ Президента України “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу”, в якому робиться наголос на професіоналізацію державної служби, яка “здійснюється через систему професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, розвиток якої має бути визначено одним із пріоритетів державної політики у цій сфері” [14].

Перспективи подальшого розвитку системи підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування знайшли своє відображення в Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні, яка затверджена в 2006 р. Указом Президента України “Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні”. У Концепції зокрема зазначається про створення більш сприятливих умов для професійного навчання, забезпечення його безперервності, постійного оновлення програм підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [15].

Велику роль у системі підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють відносини з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, відіграють акти уряду України. Постанови Кабінету Міністрів України регулюють найбільш важливі питання, закріплюють організаційно-правові форми підвищення кваліфікації вищезазначених службовців, встановлюють норми їхнього матеріального забезпечення на цей період, визначають терміни підвищення кваліфікації, порядок виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Завершення побудови системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових органів осіб місцевого самоврядування передбачено Постановою Кабінету Міністрів України “Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій”, згідно з якою встановлюється, що центри підвищення кваліфікації є навчальними закладами системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування [17]. Вони виконують функції регіональних, навчальних і науково-методичних центрів підвищення кваліфікації службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій. Роботу центрів в межах своїх повноважень координує Голодержслужба України.

Створюються і діють центри за безпосереднього керівництва та контролю Ради міністрів Автономної республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Зараз в Україні діють 23 регіональних центри та 4 центри у регіональних інститутах державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

З метою координації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, науково-педагогічних працівників навчальних закладів і наукових установ із питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та керівників державних підприємств, установ і організацій науково-дослідних робіт із проблем державної служби, розробки концептуальних положень розвитку системи державної служби та її кадрового забезпечення постановою Кабінету Міністрів України було створено науково-методичну раду при Голодержслужбі України [18]. Логічним завершенням створення основних правових засад функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування було прийняття постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій”. У цьому документі дається визначення підвищення кваліфікації, уточнено умови підвищення кваліфікації службовців, чітко визначено джерела фінансування системи підвищення кваліфікації службовців, порушено питання про забезпечення безперервності підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Надаючи важливого значення підвищенню кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування та з метою розширення форм їх підготовки Кабінетом Міністрів України було прийнято

постанову “Про створення Академії муніципального управління” [19], яка стала ще однією ланкою системи підвищення кваліфікації кадрів. Аналіз постанов Кабінету Міністрів України у сфері підвищення кваліфікації службовців свідчить про централізоване закріплення важливих питань та прагнення уніфікувати правове регулювання відносин з підвищення кваліфікації кадрів.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Закон України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ // Офіційна сторінка Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>
3. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” 7 червня 2001 р. № 2493-ІІІ // Офіційна сторінка Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>
4. Указ Президента України “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців” від 30 травня 1995 р. № 398. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>
5. Указ Президента України “Про затвердження Положення про Українську Академію державного управління та її загальної структури” від 2 серпня 1995 р. № 682. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>
6. Указ Президента України “Про створення Львівського, Одеського і Харківського філіалів Української Академії державного управління” від 11 вересня 1995 р. № 824 // Вісник державної служби України. – 1995. – № 3-4. – С. 25.
7. Указ Президента України “Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками підприємств, установ і організацій” від 10 листопада 1995 р. № 1035. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>
8. Указ Президента України “Про підвищення ефективності системи державної служби” від 11 лютого 2000 р. № 208. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>
9. Указ Президента України “Про Стратегію реформування системи державної служби” від 14 квітня 2000 р. № 599. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>
10. Указ Президента України “Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2000-2001 роки” від 26 липня 2000 р. № 925. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>
11. Указ Президента України “Про Комплексну програму підготовки державних службовців” від 9 листопада 2000 р. № 1212. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>
12. Указ Президента України “Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України” від 21 березня 2000 р. № 473. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>
13. Указ Президента України “Питання Української Академії державного управління при Президентові України” від 21 вересня 2001 р. № 850 // Вісник державної служби України. – 2001. – № 4. – С. 16 – 27.
14. Указ Президента України “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу” від 5 березня 2004 р. № 278. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>

15. Указ Президента України “Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні” від 20 лютого 2006 р. № 140. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>

16. Розпорядження Президента України “Про Програму організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів райдержадміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад” від 19 січня 1999 р. № 4 // Вісник державної служби України. – 1999. – № 1. – С. 16.

17. Постанова Кабінету Міністрів України “Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій” від 19 лютого 1996 р. № 224 // Вісник державної служби України. – 1996. – №2. – С. 13.

18. Постанова Кабінету Міністрів України “Про створення науково-методичної ради при Голодержслужбі України” від 3 квітня 1996 року № 394 // Вісник державної служби України. – 1996. – №2. – С.45.

19. Постанова Кабінету Міністрів України “Про створення Академії муніципального управління” від 9 липня 1997 р. № 725 // Вісник державної служби України. – 1997. – № 3. – С. 40.

Sevtunov M.A. Basic directions of preparation, retraining and increase of qualification of shots of organs of local self-government are in Ukraine.

Decrees of President of Ukraine and decision of Cabinet of Ministers of Ukraine are considered in the article, by the real normatively legal acts it is possible to accelerate the mechanism of the legal adjusting of questions of increase of qualification of civil servants and public servants of local self-government.

Key words: local self-government, office worker, skilled reserve, skilled providing, professional studies, increase of qualification.

Севтунов М.А. Основные направления подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органов местного самоуправления в Украине.

Рассмотрены Указы Президента Украины и постановления Кабинета Министров Украины, с помощью которых возможно ускорить механизм правовой регуляции вопросов повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, служащий, кадровый резерв, кадровое обеспечение, профессиональная учеба, повышение квалификации.