

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.9

С. Т. Гончарук,
кандидат юридичних наук, професор

І. В. Олійник,
студентка

ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ - ВАЖЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті аналізуються питання, пов'язані зі з'ясуванням статусу державного службовця, вимогами до нього, проходженням державної служби та, передусім, адміністративно-правовим регулюванням професійної підготовки державних службовців за новим законодавством України.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, професійна підготовка, підвищення кваліфікації, стажування державних службовців.

С. Т. Гончарук, І. В. Олійник

Профессиональная подготовка государственных служащих – важный элемент прохождения государственной службы

В статье анализируются вопросы, связанные с выяснением статуса государственного служащего, требования к нему, прохождением государственной службы и, прежде всего, административно-правовым регулированием профессиональной подготовки государственных служащих по новому законодательству Украины.

Ключевые слова: государственная служба, государственные служащие, профессиональная подготовка, повышение квалификации, стажировка государственных служащих.

S. Goncharuk, I. Oliynyuk

Training of civil servants – an important element of civil service

This article analyzes the issues related to the clarification of the status of civil servant demands to him, the civil service and above all administrative and legal regulation of training civil servants under the new legislation of Ukraine.

Key words: civil service, civil servants, training, training, training of civil servants.

Постановка проблеми та її актуальність.

Сучасний етап національного державотворчого процесу надзвичайно актуалізує прискорення темпів та підвищення ефективності здійснення адміністративної реформи в Україні, однією з ключових складових якої, безсумнівно, є реформа інституту державної служби з метою наближення її параметрів до кращих європейських зразків і стандартів.

Державній службі, яка забезпечує втілення в життя політичних рішень державної влади, цілісність держави як інституту, якісний рівень

реалізації конституційних гарантій прав, свобод та інтересів громадян шляхом стабільного і безперервного надання їм різноманітних публічних послуг, належить особлива роль у побудові сучасної правової Української держави європейського типу, утвердженні демократичної моделі публічного управління. Від належного професіоналізму, фахового, сумлінного ставлення державних службовців до виконання своїх посадових обов'язків, глибокого розуміння ними сучасних соціально-політичних перемін у нашій державі та ідеологічної суті глобальних, засад-

ничих перетворень у нашому суспільстві багато в чому залежить успіх перманентних реформаторських процесів у нашій країні. Адже одним із основних суб'єктів формування державної політики у різних сферах і галузях державного будівництва та подальшої її реалізації в практичній діяльності різних державних органів є державні службовці, яких сьогодні в Україні налічується біля трьохсот тисяч.

Одним із важливих завдань юридичної науки є подальші наукові напрацювання та теоретичне забезпечення побудови в Україні професійної, політично нейтральної державної служби європейського зразка.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблемам різнобічного теоретико-правового осмислення інституту державної служби постійно приділяється значна увага з боку представників вітчизняної адміністративно-правової науки. До числа українських вчених-адміністративістів, які досліджували різні аспекти державно-службових відносин, можна віднести В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Л. Р. Білу, Ю. П. Біяка, Н. Т. Гончарук, С. Д. Дубенка, О. Д. Крупчана, В. Я. Малиновського, Т. В. Мотренко, Н. Р. Ніжник, О. Ю. Оболенського, І. М. Пахомова, О. В. Петришина, В. П. Тимошука, Є. С. Чернога та ін. Їх плідні теоретичні напрацювання послужили вагомим підґрунтям для ґрунтового удосконалення вітчизняного законодавства з питань державної служби.

Останнім часом досить гостро постало питання реформування державної служби з метою підвищення її ефективності, удосконалення професіоналізму і компетентності державних службовців, підготовки висококваліфікованого службового персоналу, здатного неухильно відстоювати права і свободи людини і громадянина, який володіє високоякісними аналітичними здібностями та вміннями застосовувати засоби і методи управлінської науки.

10 грудня 2015 року з урахуванням передового досвіду зарубіжних країн, передусім європейських стандартів у державно-службових відносинах, в Україні був прийнятий новий закон «Про державну службу», який набрав сили 1 травня 2016 року [1]. Цей закон, безумовно, потребує відповідного теоретико-правового

аналізу, всебічного дослідження його реформацийних новацій, доктринального тлумачення його окремих положень з метою ефективного застосування його у практичному житті. Цим і зумовлюється актуальність та науково-практична значимість даного дослідження.

Мету дослідження склали питання, пов'язані зі з'ясуванням суті та особливостей адміністративно-правового статусу державного службовця в Україні; проходженням державної служби та характеристикою адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців в Україні.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж безпосередньо досліджувати питання організаційно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців, доцільно розглянути законодавче визначення поняття державних службовців та вимоги до них як основоположне підґрунтя для такого дослідження.

Законом про державну службу від 10 грудня 2015 року вперше нормативно визначено поняття державного службовця, під яким розуміється громадянин України, що займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [1, ст. 1]. У цьому визначенні законодавчо закріплено, що державним службовцем може бути лише громадянин України. Визначальними критеріями для даного поняття також є зайняття посади державної служби в органі державної влади чи іншому державному органі або його апараті, отримання заробітної плати за рахунок коштів державного бюджету та здійснення встановлених для цієї посади повноважень, безпосередньо пов'язаних із виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримання принципів державної служби.

Посада державної служби розуміється як визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з

установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах визначених повноважень. Критеріями класифікації посад державних службовців насамперед є організаційно-правовий рівень державного органу, де проходить службу певний службовець, роль і місце посади в такому органі та, відповідно, обсяг і характер службових повноважень на конкретній посаді. Зокрема, у ст. 6 закону говориться, що посади державної служби в державних органах поділяються на категорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців. Встановлюються три категорії посад державної служби, у тому числі: 1) категорія «А» (вищий корпус державної служби), посади вищих керівників державної служби; 2) категорія «Б» – середня ланка; 3) категорія «В» – всі інші посади державної служби. Кількість посад державної служби категорій «А» і «Б» в державному органі повинна становити не більше третини його штатної чисельності. В свою чергу для цих категорій посад державної служби закон визначає дев'ять відповідних рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються. Посади державної служби з метою встановлення розмірів посадових окладів поділяються на 9 груп оплати праці.

В основі формування адміністративно-правового статусу державного службовця лежать права та обов'язки такого службовця.

В числі основних прав державного службовця передбачено його право на повагу до своєї особистості, честі і гідності; чітке визначення посадових обов'язків; належні умови служби, оплати праці та інші соціальні гарантії; професійне навчання та просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; можливість оскарження та адміністративного і судового захисту в питаннях, пов'язаних із проходженням державної служби та результатами службової діяльності та ін.

Серед основних обов'язків державного службовця передбачено обов'язки щодо дотримання чинного законодавства та принципів держав-

ної служби; поваги до прав, свобод і гідності людини та громадянина, а також до державних символів України; використання державної мови; сумлінного і професійного виконання своїх посадових обов'язків, завдань і функцій державних органів, виконання наказів і розпоряджень керівників; вимог щодо запобігання і протидії корупції та виникнення конфлікту інтересів під час проходження служби; постійного підвищення рівня своєї професійної компетентності, удосконалення організації службової діяльності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків та ін.

Як бачимо, необхідність постійного підвищення професійної компетентності державного службовця є одним із основних обов'язків його професійної кар'єри. На цьому неодноразово акцентується увага в новому законі про державну службу. Зокрема, такий принцип державної служби, як професіоналізм, передбачає компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності [1, ст. 4]. Постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності віднесено до основних прав і обов'язків державного службовця [1, ст. ст. 7, 8]. Керівники державної служби в державних органах, служба управління персоналом зобов'язані забезпечувати державному службовцю можливість проходження професійного навчання, необхідного державному службовцю для виконання своїх посадових обов'язків, створювати умови для підвищення його кваліфікації та рівня професійної компетентності [1, ст. ст. 17, 18, 33].

Вимогами до осіб, які претендують на вступ на державну службу, є вимоги до їхньої професійної компетентності, які складаються із загальних та спеціальних вимог залежно від того, на зайняття посади державної служби якої категорії претендує особа [1, ст. 20]. Залежно від сфери службової діяльності та специфіки окремих посад до претендентів на такі посади можуть ставитися спеціальні вимоги, пов'язані зі станом здоров'я, кваліфікацією, рівнем освіти, наявністю певного досвіду, наявністю вченого ступеня або вченого звання та ін.

Професійна компетентність державного службовця визначається законом як здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [1, ст. 2].

Стаття 48 закону про державну службу безпосередньо присвячена визначенню загального порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. У ній сказано, що державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно. Таке навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном.

Положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Національного агентства України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба). На даний час таке Положення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. в редакції від 27 вересня 2016 р. [2].

Як вище зазначалось, керівники державної служби у межах витрат, передбачених на утримання відповідного державного органу, забезпечують організацію професійного навчання державних службовців, підвищення їх кваліфікації на робочому місці або в інших установах (організаціях), а також мають право відповідно до закону закуповувати послуги, необхідні для забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців, у підприємств, установ та ор-

ганізацій незалежно від форми власності та у фізичних осіб.

Законом визначено, що підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки. Необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності. Крім цього, такий керівник забезпечує професійне навчання державних службовців, вперше призначених на посаду, протягом року з дня їх призначення.

З метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця може проводитися його стажування з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном. На строк стажування за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата.

Також може здійснюватися стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, з метою ознайомлення з функціонуванням державної служби у державних органах. Таке стажування може здійснюватися строком до шести місяців у порядку, визначеному керівником державної служби.

Загальний порядок стажування державних службовців визначається відомчим нормативним актом Нацдержслужби. Потреби державних службовців у підготовці, перепідготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації узагальнює служба управління персоналом, яка вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби.

В разі потреби за результатами оцінювання службової діяльності державний службовець разом із службою управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, яку погоджує його безпосередній керівник та затверджує керівник самостійного структурного підрозділу, в якому він працює.

Загальнодержавна система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування створюється з метою задоволення потреби центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів і організацій у високопрофесійних та висококультурних працівниках, здатних компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам.

Така система підготовки має свою цільову спрямованість, зміст та характерні риси. Вона виступає як єдина система освітньої діяльності з єдиними вимогами щодо формування змісту навчання, з мережею навчальних закладів, визначених у встановленому порядку, та зі своєю системою управління. У визначених навчальних закладах здійснюється перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців. Координація їх діяльності зосереджена в повноваженнях Нацдержслужби.

Мережа навчальних закладів із підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» для роботи на посадах державної служби, що належать до 6-9 групи оплати праці, а також підвищення кваліфікації державних службовців, посади яких належать до всіх груп оплати праці, формується Нацдержслужбою на конкурсній основі в порядку, встановленому Міністерством освіти і науки України (МОНУ). До системи підготовки належать: Національна академія державного управління при Президенті України та її регіональні інститути (їх – 4); інші вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» (їх – 14); центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (їх – 23); заклади післядипломної освіти. Центральне місце та провідна роль у структурі навчальних закладів навчання державних службовців нале-

жить Українській Академії державного управління при Президенті України, яка здійснює підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, які мають вищу освіту і займають посади державної служби категорій «А» і «Б».

Науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки також здійснює Національна академія як вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання.

Слід відзначити, що мережа навчальних закладів підвищення кваліфікації за останній період розширилася в результаті створення обласними державними адміністраціями регіональних центрів підвищення кваліфікації державних службовців. Головний напрям їх діяльності – підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій та осіб, включених до кадрового резерву.

Підготовка державних службовців означає їх успішне виконання відповідної освітньо-професійної чи освітньо-наукової програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти магістр за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі, зокрема за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

Спеціалізація означає профільну спеціалізовану підготовку державних службовців з метою набуття здатності виконувати окремі завдання та обов'язки, необхідні для професійної діяльності на державній службі.

Під підвищенням кваліфікації державних службовців розуміється їх навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі.

Мета, зміст, строки, форми і методи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців визначаються у відповідних освітньо-професійних програмах підготовки та професійних програмах підвищення квалі-

ліфікації, що розробляються навчальними закладами згідно з вимогами Положення про підготовку державних службовців і нормативно-правових актів МОНУ та узгоджуються з Нацдержслужбою. Вимоги до структури і змісту професійних програм розробляються Національною академією та затверджуються Нацдержслужбою.

На навчання за державним замовленням за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Управління та адміністрування» приймаються держслужбовці, які працюють в органах державної влади. Формами навчання є денна, вечірня і заочна (дистанційна).

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є безперервним процесом і здійснюється за такими видами, як навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; тематичні постійно діючі семінари; спеціалізовані короткострокові навчальні курси; тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги; стажування в державних органах, а також за кордоном; самостійне навчання (самоосвіта); щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець».

Строки та форма підвищення кваліфікації визначаються органом, у якому працює державний службовець. При цьому строк підвищення кваліфікації з відривом від служби і збереженням заробітної плати не повинен перевищувати чотирьох тижнів (як виняток, - двох місяців), без відриву від служби - шести місяців, для військовослужбовців, поліцейських - 90 календарних днів (за умови відшкодування фінансових витрат стороною, що приймає, та за рішенням Віце-прем'єр-міністра України відповідно до розподілу функціональних обов'язків - 18 місяців).

Підвищення кваліфікації за професійними програмами здійснюється протягом першого року роботи для вперше прийнятих на державну службу або обраних та призначених на відповідні посади, а також у разі потреби перед або за результатами оцінювання службової

діяльності, але не рідше ніж один раз на три роки.

Слухачам, які успішно пройшли атестацію, видається документ про вищу освіту встановленого зразка освітнього ступеня магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Управління та адміністрування».

В даний час професійне навчання державних службовців доцільно вести переважно в державних закладах освіти, здатних забезпечити підготовку фахівців відповідного профілю. У майбутньому ж до такого навчання можна буде залучати на конкурсній основі й недержавні навчальні заклади.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що сьогодні значна увага приділяється вдосконаленню загальнодержавної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, що вимагає як розширення напрямків їх навчання, так і створення умов поєднання освіти і кар'єри, матеріального і фінансового забезпечення навчальних закладів, що віднесені до цієї системи, підвищення ефективності використання кваліфікованих спеціалістів. Практика свідчить, що існуюча сьогодні система професійної підготовки державних службовців має ще цілий ряд недоліків, є ще недосконалою і недостатньо ефективною (зокрема, це недостатня практична спрямованість та функціональна спеціалізація існуючих програм, відсутність в них ідеологічної прерогативи якісного надання публічних послуг громадянам з боку державних службовців, низький рівень надання окремих освітніх послуг, недостатній рівень охопюваності державних службовців системою відповідної профпідготовки (сьогодні це близько п'ятої частини від визначеної законом кількості та ін.).

На сучасному етапі для України одним із найважливіших завдань є подальший розвиток професійної державної служби, спрямування зусиль на створення оптимальної структури державної служби та забезпечення її ефективної роботи шляхом реформування адміністративної системи, впровадження нової кадрової політики,

підтримання та розвитку високої професійності державних службовців.

Література

1. *Про державну службу*: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

2. *Положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців*: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564 (в редакції від 27 вересня 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>

References

1. *Pro derzhavnu sluzhbu*: Zakon Ukrainy vid 10 grudnja 2015 r. № 889-VIII // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy. – 2016. – № 4. – St. 43.

2. *Polozhennja pro systemu pidgotovky, perepidgotovky, specializacii' ta pidvyshhennja kvalifikacii' derzhavnyh sluzhbovciv*: zatv. postanovoju Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 7 lypnja 2010 r. № 564 (v redakcii' vid 27 veresnja 2016 r.) [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>