

К. Г. Сидорова,  
аспірант, кафедра політичної аналітики і прогнозування, НАДУ при Президенті України

# ДЕЯКІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДГОТОВКИ ТА ПЕРЕПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

K. Sydorova,  
graduate student of department of political analytic and prognostication,  
National academy of state administration at President of Ukraine

SOME ASPECTS OF IMPROVEMENT NORMATIVELY-LEGAL ADJUSTING OF PREPARATION  
AND RETRAINING CIVIL SERVANTS IN UKRAINE ON THE MODERN STAGE

---

**У статті проаналізовано специфіку удосконалення нормативно-правового регулювання підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні в контексті нової редакції Закону України "Про державну службу", запропоновано авторські рекомендації щодо виправлення основних недоліків закону.**

**The article concerns the analysis of the specific improving of statutory and regulatory regulation of public servants training and retraining in Ukraine in the context of "About Public Service" the new Law of Ukraine. The author proposes the recommendations to correct the main weaknesses of the law.**

---

*Ключові слова: державне управління, державна служба, державні службовці, професійна підготовка та перепідготовка, компетентнісний підхід.*

*Key words: public administration, civil service, civil servants, training and retraining, competitive approach.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

З метою реформування інституту державної служби, його наближення до європейських та міжнародних стандартів, з урахуванням завдань, визначених у Національному плані дій (на 2012 та 2013 роки) щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010—2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", Стратегії державної кадрової політики на 2012—2020 рр. та Державній цільовій програмі розвитку державної служби, затвердженою Постановою Кабінет Міністрів України від 13 травня 2013 року № 350 наразі триває

істотне оновлення профільної нормативно-правової бази. Центральне місце у цьому процесі займає підготовка до вступу в дію нового законодавства про державну службу, зокрема нової редакції Закону України від 17 листопада 2011 року № 4050-IV "Про державну службу" та цілої низки підзаконних актів, серед яких є постанови Кабінету Міністрів України, накази Нацдержслужби України. Ці нормативно-правові акти мають врегулювати чимало важливих організаційних та інших питань функціонування системи державної служби на засадах компетентнісного підходу, серед яких особливої актуальності набуває модерні-

зація системи професійної підготовки державних службовців.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні та практичні проблеми, пов'язані з інституційно-правовим забезпеченням системи професійної підготовки та перепідготовки фахівців державного управління в Україні досліджували у своїх роботах такі відомі вітчизняні науковці, як В. Бакуменко, Н. Богданова, В. Гриненко, Д. Дзвінчук, В. Князєв, В. Кремень, І. Лопушинський, В. Логвінов, В. Луговий, О. Мельников, М. Міненко, П. Назимко, Ю. Нечухрана, Н. Нижник, О. Оболенський, С. Озірська, В. Олуйко, Г. Опанасюк, Л. Пашко, Ю. Полянський, Н. Протасова, О. Пухкал, О. Слісаренко та інші.

## НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Оскільки терміни набуття чинності нової редакції Закону України "Про державну службу" було перенесено з 1 січня 2013 р. на 1 січня 2014 р., є сенс здійснити аналіз його норм, що стосуються досліджуваної теми, саме тут, в контексті пошуку оптимальних напрямів модернізації нормативно-правового регулювання підготовки та перепідготовки державних службовців з точки зору компетентнісного підходу. Останній, як видно з аналізу змісту новітнього законодавства у сфері державного управління, особливо, Закону "Про державну службу", можна визнати новою парадигмою реформування державної служби в Україні, й з імплементацією принципів якого професіоналізація державних службовців відбуватиметься шляхом оволодіння ними (у першу чергу, під час підготовки та перепідготовки) необхідних для їх професійних обов'язків компетенцій.

## МЕТА І ЦІЛІ СТАТТІ

Мета статті полягає в аналізі особливостей удосконалення нормативно-правового регулювання підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні в контексті нової редакції Закону України "Про державну службу".

Для досягнення зазначеної мети було поставлено наступні цілі: 1) дослідити особливості правових та організаційних засад професійної освіти державних службовців в новій редакції Закону України "Про державну службу"; 2) проаналізувати основні недоліки вище зазначеного закону в контексті модернізації системи підготовки та перепідготовки державних службовців; 3) запропонувати авторські рекомендації щодо виправлення недоліків Закону України від 17 листопада 2011 року № 4050-IV "Про державну службу".

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Виходячи з аналізу новітніх урядових програмних документів, базовим законодавчим актом, який у найближчій перспективі регулюватиме механізми формування та реалізації державної політики у сфері підготовки та перепідготовки державних службовців, залишатиметься Закон України "Про державну службу".

Цей факт звісно не можна оцінити повністю позитивно, адже досліджувана сфера профільної освіти, як відомо, вже давно потребує окремого закону — Закону України "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців", який з часу ухвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 727-р Концепції проекту відповідного закону так і не було розроблено.

Проте на відміну від старого Закону "Про державну службу" у новому значно ширше приділено увагу правовим та організаційним засадам професійної освіти державних службовців. Принциповою відмінністю від попереднього закону у досліджуваній сфері є, по-перше, застосування компетентнісного підходу до оцінювання здатності державних службовців виконувати посадові обов'язки, визначені у посадовій інструкції, що передбачає серед іншого встановлення невід'ємного зв'язку між професійним навчанням та рівнем професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби, по-друге, наявність окремих новел щодо професійного навчання державних службовців [1].

Як наслідок, у новому Законі з'явилися нові терміни, що відбивають зміст вказаних нововведень: "рівень професійної компетентності особи" та "профіль професійної компетентності посади державної служби". Так, право державних службовців на професійне навчання сформульовано у вигляді права на підвищення рівня професійної компетентності за рахунок державних коштів (Ст. 10). Сам термін "рівень професійної компетентності" тлумачиться досить широко: як характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками (Ст. 1). А відома норма старого Закону "Про державну службу", в якій йдеться про обов'язок державного службовця постійно вдосконалювати організацію своєї роботи і підвищувати професійну кваліфікацію (Ст. 10) трансформувалася у положення про обов'язок підвищувати рівень своєї професійної компетентності (Ст. 11). По суті, дане поняття інтегрує в себе зміст загально відомих понять як професійне навчання, підготовка, перепідготовка та підвищення професійної кваліфікації державних службовців.

Термін "профіль професійної компетентності посади державної служби", що визначається як "комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків" (Ст. 1) фактично є формулюванням змісту посади державної служби згідно компетентнісного підходу. Таким чином, профіль професійної компетентності розширює критерії, встановлені до посади кваліфікаційними вимогами, беручи до уваги не лише освітній та освітньо-кваліфікаційний рівень та стаж, а й досвід роботи, володіння спеціальними знаннями, уміннями і навичками, необхідними для ефективного виконання посадових обов'язків.

Питання підготовки та перепідготовки кадрів державної служби віднині розкривається в окремій статті за номером 30 з характерною назвою "Підвищення рівня професійної компетентності державного службовця". Важливим значенням цієї статті стало закріплення на законодавчому рівні низки ключових положень з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, які містяться в основних підзаконних нормативно-правових актах, прийнятих за весь період існування незалежної української держави.

Отже, Ст. 30 нового Закону України "Про державну службу" закріплює такі новації:

— визначено всі наявні в Україні способи підвищення рівня професійної компетентності державного службовця за кошти державного бюджету та інших джерел незаборонених законом, які проводяться у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, а також шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах (п. 1);

— закріплено статус Національної академії державного управління при Президенті України як головного вищого навчального закладу у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у галузі знань "державне управління" (п. 2);

— розширено повноваження Нацдержслужби у даній сфері. Зокрема, Нацдержслужба визначає порядок підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та порядок їх стажування;

— визначено, що державні службовці підвищують рівень професійної компетентності в разі потреби, але не рідше одного разу на три роки, а також протягом року з дня їх призначення, якщо вони вперше призначені на посаду державної служби. При цьому забезпечує організацію підвищення рівня професійної компетентності державного службовця його безпосередній керівник. Необхідність підвищення рівня професійної компетентності визначає також керівник та служба персоналу державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим за результатами оцінювання службової діяльності службовця (п. 3—5);

— закріплено право державного службовця на стажування з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби. При цьому гарантується, що на строк стажування за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата (п. 6);

— встановлюється можливість стажування у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті фахівців з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, строком до десяти місяців у порядку, визначеному керівником відповідного органу або його апарату (п. 7).

Отже, у порівнянні зі старим Законом "Про державну службу" зроблено істотні кроки щодо закріплення в законодавстві норм, що регулюють механізми підготовки та перепідготовки державних службовців. Разом з тим введення в дію нового Закону може, на нашу думку, викликати суперечності в правовій базі у відповідній сфері. Крім того, сам Закон не позбавлений певних не-

доліків, які ставлять під сумнів дієвість деяких із вищезначених положень.

По-перше, звертає на себе увагу використання в Законі термінології компетентнісного підходу, зокрема, таких термінів як "рівень професійної компетентності" та "профіль професійної компетентності посади державної служби" щодо професійної підготовки державних службовців. Це з одного боку має зблизити вітчизняне законодавство із європейськими нормами, проте з іншого, більшість з чинних правових документів, що продовжують регулювати різні аспекти професійної підготовки державно-управлінських кадрів, як впливає з їхнього аналізу, не оперують жодними термінами, пов'язаними з поняттями "компетенція" та "компетентність". Це не було б проблемою, аби передбачалася планова адаптація цих нормативно-правових актів до відповідних положень даного Закону, проте в жодному з офіційно оприлюднених програмних документах, окрім досить поверхневих обіцянок щодо "нормативного забезпечення виконання Закону України "Про державну службу" (стосовно його підзаконних актів), не вказано конкретних кроків у цьому напрямі, навіть у прикінцевих положеннях досліджуваного Закону. Застосовані у даному законодавчому акті терміни також не передбачені й чинним Класифікатором професій ДК 003:2010, затвердженим Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.07.2010 № 327.

По-друге, недостатньо зрозумілою є формулювання норми Закону про форми підвищення рівня професійної компетенції (Ст. 30, п. 1). Аналіз змісту даного положення дозволяє допускати його подвійне тлумачення. У першому випадку можна зробити висновок про існування двох типів форм підвищення рівня професійної компетенції: 1) шляхом навчання, до якого відносяться, у тому числі підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації у вищих навчальних закладах; 2) за допомогою інших форм, що не відносяться до післядипломної освіти, — спеціальні курси, тематичні семінари, тренінги, стажування. У другому випадку тлумачення підвищення рівня професійної компетентності державного службовця проводиться у відповідних вищих навчальних закладах шляхом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації за професійними програмами, за програмами спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування або в інших формах у порядку, що визначає Нацдержслужба України.

Таким чином, пункт 1 статті 30 Закону України "Про державну службу" потребує уточнення в формулюванні, яке є відверто невдалим, адже допускає різні тлумачення, й як наслідок веде до виникнення протиріч між нормами різних правових документів у досліджуваній сфері. На нашу думку, дане положення краще всього викласти таким чином: "підвищення рівня професійної компетентності державного службовця проводиться за кошти державного бюджету та інших джерел, не заборонених законом згідно із законодавством шляхом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації за професійними програмами, за програмами спеціальних курсів, тематичних

сеінарів, тренінгів, стажування або в інших формах у порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби". Таке формулювання повністю узгоджується зі статтями інших чинних нормативно-правових актів, що регулюють функціонування вітчизняної системи підготовки та перепідготовки державних службовців.

По-третє, викликає певні запитання новели статті 30 досліджуваного закону, що стосуються такої форми підвищення професійної компетенції державних службовців як стажування. Одразу відзначимо, що ці норми не корелюються з положеннями інших нормативно-правових актів у сфері професійного навчання державних службовців, оскільки останні ще не приведені у відповідність із новелами даного закону. Наприклад, не співвідносяться між собою вимоги про строк підвищення кваліфікації державних службовців з відривом від служби і даному законі та Положенні про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Нагадаємо, що в останньому документі стажування з відривом від служби обмежується чотирма тижнями (п. 8), а в новому Законі України "Про державну службу" та новому Порядку стажування державних службовців, підготовленому відповідно до наказу Нацдержслужби України № 61 від 03 квітня 2012 р. [2], котрий набирає чинності одночасно із Законом, — від одного до шести місяців. Оскільки стажування відповідно до чинної та нової нормативно-правової бази визнається складовою підвищення кваліфікації, то у даному випадку виникає колізія: мінімальний строк стажування може дорівнювати максимальному періоду підвищення кваліфікації. А отже про які 6 місяців стажування може йти мова? Не говорячи про те, що за період у чотири тижні державному службовцю необхідно ще пройти оновлення знань за іншими формами підвищення кваліфікації. Таким чином, Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців потребує внесення змін у плані збільшення строків підвищення кваліфікації з відривом від служби до 6 місяців до набуття чинності Закону України "Про державну службу".

Не достатньо зрозумілою виглядає й пункт 7 ст. 30 відповідного закону щодо можливості стажування фахівців з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, строком до десяти місяців. Тут знову стає можливою подвійна інтерпретації норми закону. Перший варіант: мова не йде про стажування студентів, що здійснюють підготовку, тобто здобувають профільну освіту у галузі знань "державне управління" у вищих навчальних закладах, що відносяться до системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Адже, строк стажування слухачів головного навчального закладу у відповідній системі профільного навчання — Національної академії державного управління при Президенті України (далі — НАДУ) — навіть у новій редакції "Положення про стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів Національної академії державного управління при Пре-

зиденті України" не перевищує два місяці [3]. Таким чином, незрозуміло, які саме категорії молодих фахівців маються на увазі: випускники вищих навчальних закладів, що не відносяться до системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; молоді спеціалісти, які працюють у приватному секторі, зокрема сфері бізнесу; фахівці з числа молоді, котрі мають роботу у державному секторі економіки; молоді працівники культури, освіти тощо? Не прописані в профільній нормативно-правовій базі і механізми проходження подібного стажування. Крім того, виникає питання, чому ці гіпотетичні категорії молоді, мають стажуватися більше у державних органах, ніж ті, хто здобуває профільну освіту з державного управління? Отже, за такою версією тлумачення даної норми Закону, остання може залишитися мертвою, поки вона не буде уточненою.

Згідно другого варіанту, у даній новелі мова йде про стажування слухачів (студентів) навчальних закладів освіти, що належать до системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. В такому випадку маємо нечітко сформульовану норму щодо суб'єктів стажування. Якщо це так, то нормативно-правові акти, що регулюють це питання, зокрема Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження положень про прийом, стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів, працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президенті України, а також переліку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, в яких проводиться у 2013—2018 рр. стажування слухачів Національної академії" № 255 від 2 квітня 2013 р. та Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління" та працевлаштування випускників № 789 від 29 липня 2009 р. [4] мають пройти відповідне корегування на предмет узгодження своїх норм із даною новелою нового Закону "Про державну службу".

Враховуючи вищезазначені недоліки Закону України від 17 листопада 2011 року № 4050-IV "Про державну службу" та з метою їх виправлення вважаємо за потрібне рекомендувати Верховній Раді України внести низку змін в даний закон:

— включити до відповідного закону визначення термінів "компетенція" та "компетентність";

— уточнити формулювання поняття "підвищення рівня професійної компетентності державного службовця" (пункт 1 статті 30 Закону) з метою узгодження зі статтями інших чинних нормативно-правових актів, що регулюють функціонування вітчизняної системи підготовки та перепідготовки державних службовців;

— уточнити новелу відповідного закону щодо можливості стажування фахівців з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби строком до десяти місяців (пункт 7 ст. 30) з метою конкретизації, які саме категорії молоді мають право на стажування; внести зміни у нормативно-правові акти, що регулюють

підготовку державних службовців в НАДУ та інших закладах післядипломної освіти щодо збільшення строку стажування під час проходження навчання до 10 місяців, відповідно до змісту даної новели Закону.

Крім того, Кабінету Міністрів України доцільно підготувати нову редакцію "Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" відповідно до новел нової нормативно-правової бази у сфері підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, а Нацдержслужби України та НАДУ розробити нову концепцію стратегії реформування національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців на засадах компетентнісного підходу та принципах безперервного навчання.

### ВИСНОВКИ

Аналіз нового законодавства про державну службу дає підстави стверджувати, що в разі набрання його чинності у найближчому майбутньому, систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації чекає реформування на засадах компетентнісного підходу та принципах безперервного навчання. Запровадження у нормативно-правову базу нових понять та категорій, зокрема, типових професійних характеристик посад державних службовців заснованих на компетенціях, стимулюватиме державних службовців до визначення особистих потреб у навчанні, а суб'єктів, які надають освітні послуги, — до вдосконалення навчальних програм і підходів при підготовці та підвищенні кваліфікації.

Водночас, нове законодавство про державну службу — Закон України "Про державну службу" та його підзаконні акти — у частині модернізації системи професійної освіти фахівців з державного управління не позбавлене певних недоліків. Зокрема у законодавстві наявні норми, які можна неоднозначно інтерпретувати, відсутнє чітке визначення базових понять компетентнісного підходу, наявна тенденція до дублювання, особливо у нових підзаконних актах, певних норм, що вже присутні у чинних нормативно-правових актах. Даний висновок підтверджує також відсутність, у перше, вичерпного переліку заходів, що мають поунести численні випадки неузгодженості нових норм відповідного законодавства із положеннями чинних нормативно-правових актів, а, по-друге, єдиного програмного документу (концепції, стратегії або цільової програми), що передбачав би ключові завдання та напрями реформування організації навчання державних службовців відповідно до новацій нового Закону "Про державну службу".

Що стосується перспектив подальших розвідок у даному напрямі, то вони полягають передусім у дослідженні необхідності розробки та імплементації до Типових профілів професійної компетентності посади нових спеціальних компетенцій, зокрема — політико-психологічних та морально-етичних.

#### Література:

1. Закон України "Про державну службу" № 4050-VI від 17.11.2011 [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт

Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (22.06.2013). — Назва з екрана.

2. Наказ Нацдержслужби України "Про затвердження Порядку стажування державних службовців" № 61 від 03.04.2012 р. [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0580-12> (22.06.2012). — Назва з екрана.

3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження положень про прийом, стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів, працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президенті України, а також переліку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, в яких проводиться у 2013—2018 роках стажування слухачів Національної академії" № 255 від 01.04.2013 [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/255-2013-%D0%BF> (22.06.2013). — Назва з екрана.

4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління" та працевлаштування випускників № 789 від 29.07.2009 [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/789-2009-%D0%BF> (22.06.2013). — Назва з екрана.

#### References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On government service", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (Accessed 17 November 2011).

2. National Government service of Ukraine (2012), The Order of "About claim of Order of internship of civil servants", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0580> — 12 (Accessed 22 June 2012).

3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), ""About claim of positions about a reception, internship in public authorities and organs of local self-government of listeners, employment of graduating students of the National academy of state administration at President of Ukraine, and also list of public, organs of local self-government, in that conducted in 2013-2018 of internship of listeners of the National academy""", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/255> (Accessed 22 June 2013).

4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2009), ""About claim of order of reception on studies on the educationally-professional program of preparation of master's degrees after speciality "Government service" of area of knowledge "State administration" and employment of graduating students № 789 from 29.07.2009", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/789-2009-%D0%BF> (Accessed 22 June 2013).

*Стаття надійшла до редакції 08.10.2013 р.*