

ТРУДОВЕ ПРАВО І ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ



*Микола Іншин,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений юрист України,
завідувач кафедри трудового права
та права соціального забезпечення
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

УДК 349.2

Щодо підвищення професійної кваліфікації працівників державної служби

В Україні за період з моменту здобуття нею незалежності по наш час, незважаючи на соціальні, економічні та політичні негаразди, було створено та забезпечується формування кадрового трудового потенціалу працівників державної служби, що здійснюється на принципах, що характерні для незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Водночас, процес розвитку та подальшого формування державного управління, в основі чого лежить продовження реформування його механізму, вказує на те, що пов'язане із цим зростання чисельності державних службовців повинно з кількісної характеристики перерости в якісну, але це може мати місце при одночасному реформуванні самого інституту державної служби, форм та методів здійснення державного управ-

ління та реалізації функцій держави працівниками державної служби.

Отже, основним напрямком вдосконалення державної служби має стати формування високоякісного кадрового потенціалу, завдяки якому належним чином реалізовуватимуться поставлені перед державною службою завдання та цілі. Разом із тим, головним спрямуванням сучасної діяльності із підготовки державних службовців, яка, як відмічають фахівці, за змістом є системою освіти державних службовців з пріоритетом умінь та навичок над знаннями [1, с. 8], повинна стати її трансформація у модель випереджаючої, інноваційної, професійно-особистісно-орієнтованої освіти, метою якої виступає проблемно-орієнтований професіоналізм, компетентність і ефективність фахівця [2, с. 14].

Вказана проблематика досліджувалася у тій чи іншій мірі багатьма відомими вченими: В. Б. Авер'яновим, І. Л. Бачило, О. М. Бандуркою, Ю. П. Битяком, В. А. Власовим, В. Г. Вишняковим, В. О. Воробйовим, І. П. Голосніченко, С. Д. Дубенко, С. В. Ківаловим, Ю. М. Козловим, П. В. Ковалем, І. Б. Коліушко, Б. М. Лазаревим, Г. І. Леліковим, В. Я. Малиновським, В. М. Манохіним, Н. Р. Нижник, Є. В. Охотським, О. Ю. Оболенським, Г. І. Петровим, Ю. О. Розенбаумом, А. О. Селівановим, С. С. Студенікіним, О. М. Якубою та іншими. Тим не менш, незважаючи на чисельність вказаних авторів, досі не було проведено комплексного дослідження щодо питання підвищення професійної кваліфікації працівників державної служби у контексті новітніх нормативно-правових актів, більшість з яких лише набирають чинність.

Метою статті є проведення комплексного авторського аналізу питання правового регулювання професійної кваліфікації працівників державної служби.

Важливими у формуванні кадрового потенціалу є нормативно-правові акти по підвищенню їх професійної кваліфікації. Приміром, Постановою КМУ «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» закладено основу формування кадрового потенціалу в умовах інноваційного розвитку. Так, визначено, що система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації покликана задовольнити потреби органів державної влади у високопрофесійних та висококультурних працівниках, здатних компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам [3]. Більше того, ми переконані, що сутність такої системи, звичайно, покликана задовольнити

потреби та інтереси усього суспільства.

Також важливе значення має підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування як здобуття освіти освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста або магістра, а також навчання в аспірантурі, докторантурі, інших навчальних закладах або наукових установах за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування. Перепідготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування - отримання спеціальності за напрямом підготовки «Державне управління» і за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та набутого практичного досвіду. Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування розглядається як навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування [3]. На основі цього, можемо резюмувати, що система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації відіграє першочергову роль у становленні потенціалу трудових кадрів державної служби як складової інноваційного розвитку. Дана система повинна забезпечувати можливість сформувати з будь-якого працівника у державній службі максимального ефективного, сприяти його професійному та кар'єрному розвитку.

Розпорядженням КМУ «Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в ор-

ганах місцевого самоврядування» передбачено, що з метою удосконалення системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і подальшої професіоналізації державної служби Національному агентству з питань державної служби разом з МОН та іншими органами виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, що відповідно до законодавства мають право на надання освітніх послуг з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, передбачено запровадити починаючи з другого півріччя 2011 р.: по-перше, обов'язкове для всіх категорій посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування підвищення кваліфікації з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування; по-друге, розроблення зазначеними навчальними закладами професійних та інших навчальних програм підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування і погодження їх в установленому законодавством порядку [4]. Ми переконані, що дане розпорядження слугує фундаментальною підставою для введення інноваційного процесу щодо запобігання і протидії корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, покликане усуненню загрози існуванню таких негативних явищ у праці службовців як неправомірний вигода.

Особливе місце у 2011 році відіграє Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Значення її для інноваційного розвитку формування потенціалу кадрів полягає у тому, що на законодавчому рівні було визна-

чено проблеми діючої системи підвищення кваліфікації, а саме: 1) неврегульованість питань щодо визначення статусу навчальних закладів, що належать до системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та забезпечують підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад; 2) невідповідність наявних програм підвищення кваліфікації вимогам щодо діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування; 3) відсутність механізму залучення депутатів місцевих рад до підвищення кваліфікації; 4) відсутність прямого взаємозв'язку між підвищенням кваліфікації та кар'єрним зростанням. У зв'язку з цим зазначено, що реформування системи підвищення кваліфікації здійснюватиметься шляхом: оптимізації та спрощення процедури розміщення державного замовлення на підвищення кваліфікації; чіткого визначення прав і обов'язків сторін, що формують, розміщують та виконують державне замовлення; забезпечення актуалізації та практичної спрямованості змісту навчання; здійснення дієвого державного контролю за організацією підвищення кваліфікації та його якістю. При цьому, таке реформування повинно відбуватися трьома етапами з урахуванням першочергових, середньострокових та перспективних завдань. На першому, підготовчому етапі (2011-2012 роки) передбачалося: розробити, узгодити та затвердити план заходів з реалізації Концепції; удосконалити нормативно-правову базу з питань підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, зокрема впровадити нові форми, види та періодичність навчання. На другому етапі (2013 рік) передбачалося забезпечити розвиток системи підвищення кваліфікації, а саме: затвер-

дити вимоги до змісту та обсягу навчальних годин програм підвищення кваліфікації; упорядкувати мережу навчальних закладів системи підвищення кваліфікації. На третьому етапі (2014 рік) передбачається модернізувати систему підвищення кваліфікації, зокрема запровадити механізм забезпечення прямого зв'язку між підвищенням кваліфікації і кар'єрним зростанням державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування [5]. Така Концепція зумовила інноваційний розвиток у сфері формування потенціалу кадрів державної служби.

Також надзвичайно важливу роль в інноваційному розвитку кадрів державної служби відіграє Порядок підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, який набирає чинності 1 січня 2015 року, який розроблено з метою забезпечення державних органів, органів влади АРК або їх апарату висококваліфікованими працівниками, здатними компетентно і відповідально виконувати управлінські функції. При цьому, підвищення рівня професійної компетентності державного службовця проводиться у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, в інших формах за процедурою, визначеною цим Порядком, та шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством. Науковий та практичний інтерес викликає те, що необхідність підвищення рівня професійної компетентності державного службовця визначається його безпосереднім керівником ті службою персоналу державного органу за результатами щорічного оцінювання службової діяльності [6]. Таким чином, на останніх покладено безпосередній обов'язок контролювати стан кваліфікації державного

службовця, його компетенції у процесі виконання повсякденних службово-трудових обов'язків.

На доповнення цьому, актуально буде відмітити, що Порядком стажування державних службовців, який набирає чинності 1 січня 2015 року передбачено мету – підвищення рівня професійної компетентності державного службовця та набуття ним практичного досвіду, для чого може проводитися його стажування, яке є однією із форм підвищення рівня професійної компетентності, з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби у тому самому або іншому державному органі, органі влади АРК або їх апараті. Відмічається, що стажування державного службовця здійснюється в разі потреби, але не рідше одного разу на три роки. Потреба підвищення рівня професійної компетентності державного службовця визначається його безпосереднім керівником і службою персоналу державного органу, а також органу влади АРК чи їх апарату за результатами оцінювання службової діяльності. Передумовою цьому слугує наказ керівника державної служби державного органу. Власне, допуск на стажування, строки та зміни процедури його проходження оформлюються наказом керівника державної служби державного органу, де проводиться стажування. Стажування державного службовця проводиться з відривом від основної роботи. За державним службовцем, який направлений на стажування, зберігаються його посада та заробітна плата за основним місцем роботи. Особі, яка проходить стажування в іншому населеному пункті за основним місцем роботи, відшкодовуються також витрати на проїзд до місця стажування і назад, добові за час знаходження в дорозі та найм житла [7]. Отже, як бачимо, нормативно-правові акти у сфері інноваційного розвитку кадрового потенціалу останніми роками стають більш наближеними до стандартів європей-

ських країн, внаслідок чого підвищується соціальний рівень державних службовців, а також авторитет і престиж державної служби.

Чималу роль у сфері нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців як суб'єктів трудового права відіграватиме Постанова КМУ «Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток», яка набирає чинності 1 січня 2015 року [8]. Такий вид відпусток належить до щорічних та надається державним службовцям одночасно із ними чи окремо за згодою між державним службовцем та керівником державного органу, органу влади АРК або їх апарату згідно із затвердженим графіком відпусток. Варто уваги і те, що додаткова відпустка конкретної тривалості надається державним службовцям після досягнення відповідного стажу державної служби. Науковий інтерес становить положення про те, що за бажанням державного службовця додаткова відпустка або ж її частина може бути змінена грошовою компенсацією. Ми переконані, що оптимізація законодавства у сфері заохочень державних службовців сприятиме інноваційному розвитку формування потенціалу кадрів.

В даному контексті можна відмітити, що досі важливе значення займають наступні нормативно-правові акти: 1) ЗУ «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 № 1549-III; 2) указ ПУ «Про почесні звання України» від 29 червня 2001 № 476/2001; 3) указ ПУ «Про відомчі заохочувальні відзнаки» від 30 травня 2012 № 365/2012; 4) указ ПУ «Про затвердження Порядку представлення до нагородження та вручення державних нагород України» від 19 лютого 2003 № 138/2003 та ін.

Тим не менш, досі не повністю реалізованими є норми, передбачені Концепцією адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу щодо адап-

тації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, яка повинна здійснюватись за такими пріоритетними напрямками: вдосконалення правових засад функціонування державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців; встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою; професіоналізація державної служби [9].

Провівши детальний аналіз правового забезпечення інноваційного розвитку кадрів, можемо констатувати, що незважаючи на позитивні моменти, в сучасних умовах інноваційного розвитку трудових кадрів на державній службі існує ряд проблем реформування законодавства у даній царині: 1) проблематика систематизації та уніфікації законодавства; 2) проблематика колізій норм права, що регулюють інноваційний розвиток кадрів; 3) неоднозначність та неоднаковість викладення норм права у цій сфері; 4) проблема невідповідності більшості норм законодавства реальним суспільним процесам, виключно декларативний характер таких норм, відсутність механізмів їх реалізації; 5) невідповідність норм права загальноприйнятим світовим нормативно-правовим актам.

Важливість та актуальність забезпечення перебування на посадах державних службовців належним чином підготовлених осіб, які володіють достатніми та необхідними знаннями для здійснення управлінської діяльності в різних галузях економіки не викликає сумнівів, адже від цього безпосередньо залежить якість та ефективність самого державного управління. В цьому контексті слід погодитися із Н. Г. Синициною, що розвиток державного управління і навчання фахівців органічно взаємопов'язані [1, с. 9]. Однією з найбільш виразних

характеристик рівня підготовленості державних службовців є якісна характеристика державної служби, яка характеризує здатність та придатність державних службовців до виконання покладених на них завдань та функцій. І цей аспект є також одним із важливих при оцінці стану розвитку сучасної державної служби в Україні. Зокрема, з цього приводу в указі ПУ «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 9 листопада 2000 року № 1212/2000 прямо вказано, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші органи та організації, на які поширюється чинність ЗУ «Про державну службу», мають потребу в працівниках з високим рівнем професіоналізму та культури, здатних компетентно і відповідально виконувати завдання та функції держави, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам [10].

Так, вказаний аспект підготовленості знаходить своє найбільш яскраве відображення в статистичних даних щодо рівня освіти державних службовців [11], дає підстави відмі-

тити, що якісна характеристика державних службовців (рівень освіти державних службовців) та динаміка цього показника за останній період в цілому оцінюється позитивно (має динаміку до зростання). Його аналіз вказує, що в Україні поступово підвищується рівень професіоналізму державних службовців, що поліпшує здатність інституту державної служби виконувати покладені на нього завдання. Однак, існують і проблеми в цій сфері. Так, до числа проблемних питань можна віднести: достатньо високий рівень плинності кадрів; зниження ефективності конкурсної основи при прийнятті на посади державної служби, невикористання в повному обсязі можливостей призначення працівників з кадрового резерву; низький рівень представництва жінок на керівних посадах; необхідність підвищення рівня загальної та спеціальної фахової освіти державних службовців за спеціальністю «Державне управління», у тому числі в контексті здобуття керівними кадрами освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр» та ряд інших.

Список використаних джерел

1. *Синицина Н. Г.* Стандартизація освіти державних службовців в Україні: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 / Н. Г. Синицина. – Дніпропетровськ, 2006. – 20 с.
2. *Харченко О. А.* Реформування системи професійного навчання державних службовців в Україні в контексті досвіду країн Східної Європи та пострадянського простору: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 / О. А. Харченко. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с.
3. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 № 564 // Офіційний вісник України. - 2010 р. – № 51. – стор. 43. – стаття 1701. – код акту 51915/2010
4. Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.07.2011 № 642-р // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 53. – стор. 144. – стаття 2118. – код акту 57525/2011
5. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місце-

вих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1198-р: Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 92. – стор. 54. – стаття 3349. – код акту 59326/2011.

6. *Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців*: Наказ Нацдержслужби України від 06.04.2012 № 65 // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 37. – стор. 319. – стаття 1396. – код акту 61560/2012.

7. *Про затвердження Порядку стажування державних службовців*: Наказ Нацдержслужби України від 03.04.2012 № 61 // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 32. – стор. 426. – стаття 1222. – код акту 61335/2012

8. *Про затвердження Порядку надання державним службовцю додаткових оплачуваних відпусток*: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2012 № 551 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 47. – стор. 29. – ст. 1836.

9. *Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу*: Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004 // Офіційний вісник України. – 2004 р. – № 10. – стор. 31. – стаття 578. – код акту 28042/2004

10. *Про Комплексну програму підготовки державних службовців*: Указ Президента України: від 09.11.2000 р., № 1212/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 46. – Ст. 1982.

11. Альбом статистичних таблиць за даними звітності по формі № 9-ДС станом на 31.12.2009: Таблиця 22 «Рівень освіти державних службовців року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу. http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=273152&cat_id=36406&ctime=1271691133132

Иншин М. І. Щодо підвищення професійної кваліфікації працівників державної служби

У статті проаналізовано сутність і значення підвищення професійної кваліфікації працівників державної служби. Автором розглянуто нормативно-правову базу по даному питанню.

Ключові слова: працівник державної служби, трудовий потенціал, трудові права, державний службовець.

Иншин Н. И. По повышению профессиональной квалификации работников государственной службы

В статье проанализирована сущность и значение повышения профессиональной квалификации работников государственной службы. Автором рассмотрена нормативно-правовая база по данному вопросу.

Ключевые слова: работник государственной службы, трудовой потенциал, трудовые права, государственный служащий.

Inshyn M. Improvement of professional training to civil service workers

This article examines the nature and value of professional development workforce. The author considers the regulatory framework on this issue.

Key words: civil service employee, employment potential, labor law, civil servant.