

*Кагановська Т. Є.,
доктор юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
заслужений юрист України*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ І ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Анотація. У статті зазначається необхідність створення єдиної системи неперервної професійної освіти кадрів для органів державного управління; проаналізовано нормативно-правові акти, що визначають сферу дій системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, визначено мету, завдання та принципи цієї системи, позначена ключова проблема системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації; доведено необхідність подальшої професіоналізації держслужби України в умовах європейської інтеграції.

Ключові слова: кадри, органи державного управління, нормативно-правові акти, система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, державний службовець.

Постановка проблеми. Професійний розвиток держслужбовців є одним з важливих (пріоритетних) напрямів у системі держуправління і кадрової політики. В умовах проведення адміністративної реформи і кардинального реформування системи держуправління в Україні вимога професійного розвитку і додаткової профосвіти держслужбовців стає особливо актуальною. На сьогодні проблема недостатності професіоналізму і компетентності службовців системи державного управління є офіційно визнаною, значна частина наших чиновників ще не має ні досвіду служби, ні необхідних знань і умінь. Це обумовлює необхідність створення єдиної системи неперервної професійної освіти кадрів для органів державного управління. Ефективною така система може бути лише у тому випадку, якщо в основі її формування і функціонування лежить науково обумовлена і логічно струнка комплексна програма, а також, якщо створено належне правове підґрунтя для її реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основу правового регулювання у сфері підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців закладено нормативно-правовими актами Президента України. Так, згідно з Програмою кадрового забезпечення державної служби, затвердженої Указом Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035/95, здійснюється комплекс заходів зі створення нової системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців [1]. Направлення і сферу дій цієї системи визначають близько 20 нормативно-правових актів. З метою створення державної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців

Указом Президента України від 30 травня 1995 року № 38/95 створено Українську Академію державного управління при Президенті України з філіями у Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові. В областях, у містах Києві і Севастополі створено регіональні центри підвищення кваліфікації державних службовців і навчання працівників державних підприємств, установ і організацій.

Належне місце у правовому регулюванні підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців належить Кабінету Міністрів України. Так, Кабінетом Міністрів України видано низку нормативно-правових актів з відповідних питань, зокрема:

- Положення про прийом слухачів до Національної академії державного управління при Президенті України, затвержене Постановою Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2013 року № 255;

- Положення про стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів Національної академії державного управління при Президенті України від 01 квітня 2013 року № 255;

- Положення про працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президенті України від 01 квітня 2013 року № 255;

- Перелік органів державної влади, органів місцевого самоврядування, в яких проводиться у 2013-2018 роках стажування слухачів Національної академії державного управління при Президенті України, що навчаються за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра за спеціальностями галузі знань «державне управління від 01 квітня 2013 року № 255».

- Положення про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників від 29 липня 2009 року № 789.

На виконання Програми кадрового забезпечення державної служби Кабінетом Міністрів України підготовлено:

- Положення про систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, затвержене Постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 року № 167;

- Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій, затвержене Постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 року № 167.

Стаття 1 Закону України «Про державну службу» визначає державну службу як професійну діяльність осіб, які займають посади у держорганах і їх апараті. Статтею 29 цього Закону визначено, що державним службовцям створюються умови для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах та шляхом самоосвіти [2].

Метою системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців є забезпечення їхнього високого рівня професіоналізму, здатність найбільш ефективно й раціонально здійснювати завдання й функції держави у своїй практичній діяльності.

Мета конкретизується в завданнях системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців, до числа яких можна віднести: 1) навчання відповідно до затверджених кваліфікаційних вимог до державних службовців; 2) розробку фундаментальних і прикладних питань розвитку й функціонування державної служби; 3) інформаційно-аналітичне забезпечення органів державної влади; 4) наукову експертизу проектів, програм і рекомендацій щодо проблем державної служби; 5) забезпечення науково-методичною літературою, здійснення консультаційних послуг з питань державної служби, підготовку науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації для системи навчання державних службовців; 6) реалізацію міжнародного співробітництва у галузі державної служби.

Виходячи з цих положень, доречно вести мову про систему навчання держслужбовців, яка вирішує такі загальні цілі:

1. Підготовка держслужбовця – навчання з метою здобуття особою певного нового для неї освітньо-кваліфікаційного рівня (спеціаліст, магістр) за фахом, направлено на професійну діяльність в органах державної влади або місцевого самоврядування. При цьому під підготовкою держслужбовця необхідно розуміти й навчання людини, яка вже перебуває на держслужбі.

2. Перепідготовка держслужбовця – це навчання з метою одержання певного освітньо-кваліфікаційного рівня з іншої спеціальності (спеціалізація), направлено на професійну діяльність в органах державної влади або місцевого самоврядування.

3. Підвищення кваліфікації державного службовця – це навчання, направлене на підвищення, тобто досягнення певного визначеного рівня загальної управлінської культури і спеціалізується в межах певної категорії посад і спеціалізації на окремих організаціях, завданнях, повноваженнях, що визначаються актуальними потребами сучасності (для конкретної людини, конкретного органу державної влади або місцевого самоврядування, для конкретної зміни державно-службових відносин і т. п.).

Можна виділити основні принципи організації й функціонування системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців: 1) принцип єдності; 2) принцип диференційованості; 3) принцип обов'язковості й безперервності навчання; 4) принцип випереджального характеру навчання; 5) принцип установлення взаємних прав, обов'язків і

відповідальності; 6) принцип встановлення правових наслідків; 7) принцип забезпечення високої якості й ефективності навчання [3, с. 56].

Система професійної підготовки державних службовців вирішує такі загальні завдання:

1. Підготовка держслужбовців як навчання з метою здобуття особою певного нового для неї освітньо-кваліфікаційного рівня (спеціаліст, магістр) за спеціальністю, направлений на професійну діяльність в органах державної влади або місцевого самоврядування. При цьому під підготовкою держслужбовця необхідно розуміти і навчання особи, яка вже перебуває на державній службі, і особи, яка цілеспрямовано готується до держслужби.

2. Перепідготовка держслужбовців як навчання з метою здобуття певного освітньо-кваліфікаційного рівня за іншою спеціальністю (спеціалізацією), направлено на професійну діяльність в органах державної влади або місцевого самоврядування.

3. Підвищення кваліфікації державних службовців як навчання, що направляється на підвищення, тобто досягнення певного рівня загальної управлінської культури і що спеціалізується на окремих функціях, завданнях, повноваженнях, які визначаються актуальними потребами сьогодення (для конкретного органу державної влади або місцевого самоврядування, для конкретної зміни державно-службових відносин і т. п.).

Нині, на жаль, така диференціація досягається досить рідко. Дуже часто в тих самих групах з тими ж програмами навчаються особи, що мають різний рівень і вид загальної і професійної освіти, різний стаж державної служби й стаж роботи за спеціальністю, заміщають різні посади. Що ж до навчання державних службовців з програми перепідготовки з одержанням другої вищої або середньої професійної освіти, то представляється можливим, припустимим і цілком виправданим формування навчальних груп без обліку названих вище чинників, оскільки навчання за цією програмою має на меті одержання нової спеціальності або кваліфікації на базі наявної освіти. Тому особи, які проходять навчання за цією програмою, зобов'язані освоїти в повному обсязі програму вищих або середніх професійних закладів освіти за обраною спеціальністю.

Важливою є відповідь на питання: «чому навчати державних службовців?» Одні дослідники пропонують навчати тому, що вимагає посада, пристосовуючи процес навчання кадрів до завдань і функцій конкретного державного органу, до умов його роботи й навіть до особливостей самих службовців [4, с. 74]. Інші, критикуючи цей підхід, відзначають, що доцільно навчати насамперед основним, принциповим методам управління взагалі й на даному рівні зокрема, навчати єдиній мові науки й мистецтва управління [5].

Принцип обов'язковості й безперервності навчання знаходить своє вираження у нормативному закріпленні обов'язковості проходження державними службовцями підвищення кваліфікації у межах потреби, а саме: підвищення кваліфікації державних службовців за професійними програмами здійснюється не

рідше одного разу на п'ять років при зарахуванні до кадрового резерву, зайнятті посад вищої категорії, перед черговою атестацією державного службовця [6].

Принцип безперервності навчання тісно пов'язаний з принципом випереджувального характеру навчання. Названий принцип означає, що навчання державних службовців у системі підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації має бути засноване на освоєнні сучасних досягнень науки й передової практики, на використанні сучасних форм і методів навчання в освітньому процесі.

Особливо актуальним є принцип установалення правових наслідків для осіб, що пройшли підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації. Цей принцип знаходить вираження у взаємозв'язку результатів навчання в тій або іншій формі й просуванні по службі. Стаття 11 Закону України «Про державну службу» встановлює право державного службовця на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участі у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії. У юридичній літературі давно дискутується проблема, чи є просування по службі з урахуванням рівня кваліфікації, результатів навчання в тій або іншій формі перепідготовки й підвищення кваліфікації суб'єктивним правом державного службовця або видом його заохочення [3; 7-8].

Не менш важливим і актуальним є принцип забезпечення високої якості й ефективності навчання. Цей принцип передбачає високий рівень і якість освіти, одержаної в системі підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців. Ця система повинна характеризуватися гнучкістю, оптимальністю поєднання всіх видів і форм загальної й додаткової професійної освіти, а також післядипломної освіти. Раціональне співвідношення видів і форм освіти, їхня якість повинні створювати умови для швидкої адаптації державних службовців до конкретних посад державної служби. Для того, щоб досягти високого рівня і якості освіти, необхідно забезпечити систему підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців висококваліфікованими науково-педагогічними кадрами, розвиненою методичною й інформаційно-аналітичною базою. З огляду на те, що контингент осіб, що проходять перепідготовку й підвищення кваліфікації, має, як правило, вищу професійну освіту й певний, часом значний, стаж роботи зі спеціальності й стаж державної служби, обіймає керівні державні посади, то викладацькі кадри повинні відповідати гранично високим вимогам. Вони повинні поєднувати глибокі теоретичні знання з повним і точним розумінням змісту практичної діяльності державних органів і тенденцій їхнього розвитку. Це актуалізує проблему формування складу висококваліфікованих викладацьких кадрів.

Колись робота з кадрами полягала в заходах щодо набору і добору робочої сили. В організації ж сучасної справи управління вважають, що набір придатних людей є усього лише початком.

Наведений перелік принципів організації й діяльності системи підготовки, перепідготовки й під-

вищення кваліфікації державних службовців не є вичерпним, а отже, може зазнати деталізації й конкретизації.

Система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців повинна виступати, з одного боку, як єдина система закладів освіти, а з іншого боку, як єдина загальнодержавна система навчально-освітньої діяльності. Тому становлення цієї системи йде одночасно за двома напрямками: 1) щодо зміцнення взаємозв'язку, скоординованості роботи всіх закладів освіти, які здійснюють підготовку державних службовців; 2) щодо впровадження системності в професійно-освітній процес на основі забезпечення реалізації в ньому єдиної державної політики через визначення моделі державного службовця, цілей, пріоритетів і принципів професійної підготовки державних службовців, введення єдиних державних освітніх стандартів і критеріїв їхньої реалізації з урахуванням різноманіття форм, методів і строків навчання. Саме це може надати системі професійної підготовки державних службовців визначеності, єдності, цілісності, забезпечити безперервність і послідовність освітнього процесу.

До організаційної структури системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців входять дві основні ланки: 1) державні й недержавні вищі заклади освіти, які мають ліцензію на право заняття освітньою діяльністю; 2) спеціалізовані навчальні заклади додаткової професійної освіти, які здійснюють на основі ліцензії перепідготовку й підвищення кваліфікації державних службовців.

У 2010 році в Україні налічувалося 240 вищих навчальних закладів (III-IV рівня акредитації), що мають ліцензії на право ведення освітньої діяльності. Значна частина майбутніх державних службовців одержує вищу освіту саме в цих навчальних закладах. І лише 4 навчальні заклади здійснюють підготовку зі спеціальностей «Державна служба» та «Державне управління».

Що ж до системи установ підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, то її умовно можна поділити на три рівні – центральний, регіональний і місцевий.

Нині спостерігається серйозне відставання можливостей системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців від потреб практики. У зв'язку з цим неважко прийти до висновку про те, що можливості навчання за програмами підвищення кваліфікації державних службовців повинні бути збільшені. Ця проблема може бути вирішена трьома шляхами: 1) шляхом збільшення контингенту, що навчається, в існуючих навчальних закладах системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців; 2) шляхом розширення мережі навчальних закладів, що реалізують програми підвищення кваліфікації державних службовців. Безумовно, названа проблема рівнозначно важлива й складна, тому що її вирішення прямо залежить від організаційно-фінансового забезпечення; 3) шляхом використання можливостей загальноосвітніх ВНЗ.

Для планування такого роду забезпечення необхідно мати чітке уявлення про те, які регіони в першу чергу мають потребу в збільшенні «пропускної» здатності існуючих навчальних закладів або в збільшенні їхньої кількості.

Вважаємо, що на нормативному рівні в основу діяльності державних органів і закладів освіти з перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців повинні бути покладені такі основні принципи: 1) конкурсний порядок розміщення державного замовлення; 2) чітка регламентація прав і обов'язків сторін, що здійснюють формування, розміщення й виконання державного замовлення; 3) обов'язковість виконання закладами освіти й державними органами зобов'язань за договором; 4) державний контроль за якістю навчання. Реалізація названих принципів на практиці сприятиме формуванню стрункої системи навчальних закладів, що здійснюють перепідготовку й підвищення кваліфікації державних службовців на основі державного замовлення.

Впровадження механізму державного замовлення у сферу перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців дозволить:

1) успішно реалізовувати державну кадрову політику в частині організації перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців; 2) підсилити зацікавленість усіх виконавців державного замовлення в якісному його виконанні; 3) підвищити роль договорів як основи взаємин між замовниками й виконавцями, їхню взаємну відповідальність; 4) впровадити в практику розміщення держзамовлення конкурсну основу; 5) здійснити регулювання й контроль витрат держави на навчання державних службовців; 6) підвищити відповідальність державних органів за навчання державних службовців.

Система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців може успішно розвиватися лише за умови потреби щодо наслідків їх діяльності. Необхідне створення нового мотиваційного механізму, який не просто зобов'язував би, а й стимулював державного службовця до постійного оновлення своїх умінь і знань. Найефективніший спосіб досягнення цього – зв'язати службове просування, атестацію з професійними досягненнями держслужбовця, результатами його навчання.

Постановою Кабінету Міністрів України від 08 лютого 1997 року № 167 «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій» вперше зроблено спробу органічно вбудувати профнавчання, підвищення кваліфікації держслужбовця в його профдіяльність, службову кар'єру. Аналіз і незалежне, об'єктивне оцінювання результатів навчання має стати для кадрових служб органів держвлади або місцевого самоврядування одним із принципів функціонування державно-службових відносин.

Свого часу в Україні було прийнято програму розвитку державної служби на 2005-2010 рр., затверджену постановою КМУ від 08 червня 2004 року № 746[9], що передбачала виконання низки заходів, безпосередньо

пов'язаних із професіоналізацією держслужби, зокрема шляхом модернізації системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів. Вагомим здобутком реалізації зазначеної програми стало впровадження загальнонаціональних проектів: комплексне підвищення кваліфікації державних службовців у рамках Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець», удосконалення роботи органів виконавчої влади з налагодження взаємодії з громадськістю та надання адміністративних послуг у рамках Всеукраїнського конкурсу «Призна адміністрація». Проте, на сьогодні можна констатувати, що зазначена Програма значною мірою залишилась нереалізованою, оскільки вирішення поставлених у ній завдань потребує значних фінансових витрат, чіткого визначення суб'єктів їх реалізації і обсягу відповідальності.

Розпорядженням КМУ від 27 червня 2012 р. № 411-р було затверджено Концепцію Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року[10], у якій мова йде про те, що вирішення питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, міжнародних організацій, які підтримують проведення системних перетворень в Україні, є однією зі складових, що забезпечить досягнення бажаного результату в реформуванні державної служби у визначені строки, посилять довіру до реформи як громадськості, так і державних службовців.

Висновки. Підсумовуючи, зробимо висновок про те, що система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців повинна розглядатися як єдина, цілісна підсистема в системі кадрового забезпечення державного управління, від стану і рівня якої залежить ефективність і раціональність державного управління.

Література:

1. Програма кадрового забезпечення державної служби [Текст] : Указ Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.
2. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-12 [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
3. Плахотнюк Н.Г. Процедури залучення молоді на державну службу: організаційно-правовий аспект [Текст] / Н.Г. Плахотнюк // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1-2 (13-14). – С. 296–301.
4. Бутко І.П. Місцеві ради і забезпечення законності [Текст] / І.П. Бутко, Ю.С. Шемшученко. – К. : Наукова думка, 1973. – 122 с.
5. Курилов В.И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве [Текст] / В.И. Курилов. – Владивосток, 1983. – 200 с.
6. Положення про проведення атестації державних службовців [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922 // Офіційний вісник України від 26 січня 2001 р. – № 1. – Том 1. – С. 123. – Ст. 27. – Код акту 17512/2001.
7. Медведчук В.В. Адміністративна реформа як засіб вдосконалення державного управління [Текст] / В.В. Медведчук // Вісник АПРН України. – 1998. – № 2 (13). – С. 66–75.
8. Права людини в документах ООН [Текст]: Книга перша. – К., 1997. – 278 с.
9. Програма розвитку державної служби на 2005-2010 рр. [Текст]

Постанова КМУ від 08 червня 2004 року № 746 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF>.

10. Концепція Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/411-2012-%D1%80>.

Кагановская Т. Е. Правовые основы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих

Аннотация. В статье отмечается необходимость создания единой системы непрерывного профессионального образования кадров для органов государственного управления; проанализированы нормативно-правовые акты, определяющие сферу действий системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, определены цели, задачи и принципы этой системы, обозначена ключевая проблема системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации; доказана необходимость дальнейшей профессионализации

госслужбы Украины в условиях европейской интеграции.

Ключевые слова: кадры, органы государственного управления, нормативно-правовые акты, система подготовки, переподготовки и повышения квалификации, государственный служащий.

Kaganovskaya T. Legal basis for training, retraining and advanced training of public servants

Summary: This article notes the need for a uniform system of continuing professional education training for government; analyzed regulations defining the scope of action of the system of training, retraining and advanced training of employees, defined goals, objectives and principles of the system, identify key problem with the system training, retraining and prove the necessity of further professionalization of the civil service of Ukraine in the context of European integration.

Key words: frames, government, laws and regulations, the system of training, retraining and advanced training, civil servant.