

УДК: 35

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

НЕЛПА Д. В.,
доктор політичних наук, доцент

Проаналізовано нормативно-правову базу, що регулює питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування в Україні; визначено основні напрями її вдосконалення.

Ключові слова: *нормативно-правові акти; підготовка; перепідготовка; підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.*

Проанализирована нормативно-правовая база, регламентирующая вопросы подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления в Украине; определены основные направления ее усовершенствования.

Ключевые слова: *нормативно-правовые акты; подготовка; переподготовка; повышение квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления.*

In the article analysis normative-legal base, which regulates questions of training, retraining and improvement of professional skill of employees of public authorities, local self-government in Ukraine are carried out; the main directions of its improvement are determined.

Key words: *normative-legal acts; training; retraining and improvement of professional skill of civil servants and local self-government officials.*

Постановка проблеми. Для задоволення потреб органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у високопрофесійних кадрах, здатних ефективно виконувати поставлені перед ними завдання, одним із пріоритетів державної політики у цій сфері має стати професіоналізація публічної служби через систему професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Для забезпечення ефективного функціонування системи професійного навчання передусім необхідно удосконалити відповідну нормативно-правову базу. Визначення основних напрямів її вдосконалення для налагодження професійного навчання працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування і визначає актуальність цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організаційно-правового забезпечення професійного навчання державних службовців висвітлювалися в роботах Г. Лелікова [2], В. Лугового, С. Калашнікової, В. Куценка [3], О. Мельникова [4], П. Назимка [5], В. Олуйка [8]. Теоретичні аспекти правового регулювання системи підвищення кваліфікації державних службовців розглядали Н. Нижник, В. Яцюк [7]. Проте серед невирішених частин загальної проблеми залишаються питання вдосконалення нормативно-правової бази, зокрема питання щодо організації професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, вивчення відповідних потреб, державного замовлення тощо.

Тому метою даної статті є визначення основних напрямів удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує питання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати чинні нормативно-правові акти, що регулюють питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та визначити основні напрями їх удосконалення.

Викладення основного матеріалу. Нині питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого

самоврядування регламентуються близько 50 нормативно-правовими актами. Умовно можна віділити кілька груп документів, що стосуються питань функціонування системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема це нормативно-правові акти щодо: організації, координації професійного навчання; вивчення потреб органів державної влади, органів місцевого самоврядування у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації їх працівників; формування державного замовлення на підвищення кваліфікації та підготовку магістрів галузі знань «Державне управління»; визначення вимог до навчальних закладів для навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Організація та координація професійного навчання регулюються законами України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ, «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. № 2493-ІІІ, «Про вищу освіту» від 17.01.2002 р. № 2984-ІІІ; постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» від 07.07.2010 р. № 564, «Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників» від 29.07.2009 р. № 789, «Про затвердження положень про прийом, стажування слухачів та працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президенті України, а також переліку органів, де проводиться стажування слухачів Академії» від 01.04.2013 р. № 255, «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 15.02.2002 р. № 153, «Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій» від 16.12.2004 р. № 1681.

Щодо постанов, які визначають прийом слухачів до магістратур галузі знань «Державне управління», то одна з них (від 01.04.2013 р. № 255) регулює питання прийому, стажування в органах державної влади та органах місцевого самоврядування слухачів, працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президенті України [14]. Постанова від 29.07.2009 р. № 789 визначає умови і механізм прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників [15].

Проте у цих постановах залишилися поза увагою питання прийому слухачів на навчання для підготовки магістрів за іншими спеціальностями галузі знань «Державне управління». Так, в Україні підготовку магістрів за іншими спеціальностями галузі знань «Державне управління» мають право здійснювати: Донецький національний медичний університет імені Горького, Кримський державний медичний університет імені С. І. Георгієвського за спеціальністю «Державне управління у сфері охорони здоров'я» [10; 19], Київський університет імені Бориса Грінченка за спеціальністю «Державне управління» [11], Маріупольський державний університет і Чорноморський державний університет імені Петра Могили за спеціальністю «Місцеве самоврядування» [12; 20], Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова за спеціальністю «Державне управління у сфері освіти» [9], Харківський національний економічний університет за спеціальністю «Публічне адміністрування» [6].

Вивчення потреб органів державної влади, органів місцевого самоврядування у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації їх працівників здійснюється відповідно до постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» від 07.07.2010 р. № 564, «Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних сил» від 14.07.1999 р. № 1262; Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1198-р; наказу Голодержслужби «Про затвердження методичних рекомендацій» від 01.12.2009 р. № 367. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування щорічно здійснюють вивчення потреб у підготовці, перепідготовці й підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Вивчення потреб безпосередньо пов'язане з формуванням державного замовлення на наступний бюджетний рік. Водночас потреби вивчаються в одному році, а навчання здійснюється в наступному (якщо підвищення кваліфікації можливе з початку року, то вступна кампанія в магістратури розпочинається влітку). Таким чином, ситуація щодо вивчених потреб може змінитися, адже за рік можливі зміни, зокрема такі як: звільнення з роботи особи, яка виявила бажання навчатися; ліквідація чи реорганізація органу влади тощо.

Формування, розміщення і контроль за виконанням державного замовлення на підвищення кваліфікації та підготовку магістрів галузі знань «Державне управління» регулюються Законом України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 20.11.2012 р. № 5499-VI, постановами Кабінету Міністрів України «Про порядок формування і розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням» від 29.02.1996 р. № 266, «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» від 07.07.2010 р. № 564, «Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних сил» від 14.07.1999 р. № 1262, «Про державне замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (післядипломна освіта) для державних потреб у 2013 році» від 20.05.2013 р. № 362, наказами Голодержслужби «Про затвердження Методичних рекомендацій» від 01.12.2009 р. № 367, «Про затвердження Порядку конкурсного відбору до мережі навчальних закладів для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за державним замовленням» від 23.02.2009 р. № 49 (зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 12.06.2009 р. за № 513/16529).

Законом України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» визначаються основні засади формування та розміщення державного замовлення, зокрема проведення державними замовниками конкурсу для розміщення державного замовлення.

Відповідно до постанови від 14.07.1999 р. № 1262 державними замовниками на підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є Національне агентство України з питань державної служби, Міністерство оборони України, Міністерство юстиції України, Міністерство закордонних справ України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, органи судової влади і прокуратури, інші органи державної влади. Державними замовникам на підготовку магістрів є Національна академія державного управління при Президентові України, Міністерство оборони України, Міністерство закордонних справ України, Національне агентство України з питань державної служби.

У випадку магістерської підготовки, то Національна академія державного управління при Президентові України є державним замовником на підготовку працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що належать до першої – четвертої категорій посад державних службовців; Міністерство оборони України є державним замовником на підготовку магістрів за спеціальністю «Управління у воєнній сфері» для роботи на першій – четвертій категоріях посад державних службовців у Міністерстві та в органах військового управління Збройних сил; Міністерство закордонних справ України є державним замовником на підготовку працівників органів державної влади у сфері зовнішніх зносин; Національне агентство України з питань державної служби є державним замовником на підготовку працівників органів державної влади, які відносяться до п'ятої – сьомої категорій посад державних службовців [17].

Згідно із згаданою постановою КМУ від 20.05.2013 № 362 державними замовниками на підготовку фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра у галузі знань 1501 «Державне управління» є Державне управління справами (Національна академія державного управління при Президентові України), Міністерство агропромислової політики України, Національне агентство України з питань державної служби [13]. Як бачимо вникає невідповідність між постановами

№ 1262 та № 362, а саме Міністерство агропромислової політики України у постанові № 1262 не визначається державним замовником на підготовку магістрів. Окрім того, у постанові № 1262 Національне агентство України з питань державної служби визначено державним замовником лише на підготовку державних службовців п'ятої – сьомої категорій посад, адже відповідно до Конституції України, органи місцевого самоврядування не відносяться до органів державної влади [1].

Вимоги до навчальних закладів для навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування визначаються постановами Кабінету Міністрів України «Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг» від 08.08.2007 р. № 1019, «Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах» від 09.08.2001 р. № 978; наказом МОНмолодьспорт України «Про затвердження Державних вимог до акредитації напряму підготовки, спеціальності та вищого навчального закладу» від 13.06.2012 р. № 689; ліцензійними умовами надання освітніх послуг у сфері вищої освіти від 24.12.2003 р. № 847; наказом Голодержслужби України «Про затвердження Порядку конкурсного відбору до мережі навчальних закладів для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за державним замовленням» від 23.02.2009 р. № 49.

Зазначені нормативно-правові документи здебільшого стосуються надання освітніх послуг із підготовки магістрів. Щодо підвищення кваліфікації, то ліцензування послуг із післядипломного навчання проводиться у разі, коли передбачається видача документа про освіту державного зразка [16]. Таким чином, діяльність із надання освітніх послуг із підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у випадку, коли не передбачається видача документа про освіту державного зразка, нормативними документами не регламентується. А це може призвести до неконтрольованості з боку держави за діяльністю із надання освітніх послуг. Винятком є центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, оскільки їх діяльність регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2004 р. № 1681. У цій постанові визначено, що згадані центри затверджують навчальні програми післядипломної освіти за погодженням із замовниками, Міністерством освіти і науки України та Національним агентством України з питань державної служби [18].

Висновки.

Отже, аналіз свідчить про необхідність удосконалення нормативно-правової бази, що регулює питання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з таких напрямів:

- прийом на навчання до вищих навчальних закладів слухачів для підготовки магістрів за спеціальностями галузі знань «Державне управління»;
- оптимізація процедури вивчення потреб органів влади у професійному навчанні державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- формування державного замовлення на навчання;
- визначення вимог до навчальних закладів, установ, організацій, що надають освітні послуги державним службовцям і посадовим особам місцевого самоврядування у випадку, коли не передбачається видача документа про освіту державного зразка.

Одним із перспективних і практично спрямованих напрямів подальшого дослідження проблеми може бути концептуальне обґрунтування приведення у відповідність до Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI нормативно-правових актів, що регулюють питання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.
2. Леліков Г. Організаційно-правове удосконалення державної служби / Г. Леліков // Вісник УАДУ. – 1999. – № 4. – С. 13–19.

3. Луговий В. Організаційно-правове забезпечення заочно-дистанційної форми навчання в Національній академії державного управління при Президентові України / В. Луговий, В. Куценко, С. Калашнікова // Вісник Академії дистанційної освіти. – 2003. – № 1. – С. 34–37.
4. Мельников О. Парадигми фахової підготовки державних службовців: монографія / О. Мельников. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. – 424 с.
5. Назимко П. Деякі проблеми нормативно-правового забезпечення професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / П. Назимко // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2007 р.: у 4 т. / за заг. ред.: О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – Т. 2. – С. 30–32.
6. Напрями підготовки та спеціальності у Харківському національному економічному університеті [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hneu.edu.ua/Specialities>.
7. Нижник Н. Р. Державний службовець в Україні: удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект) : монографія / Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, В. А. Яцюк. – Львів: Вид-во Національного ун-ту «Львівська політехніка», 2003. – 300 с.
8. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: монографія / В. М. Олуйко. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
9. Перелік освітньо-кваліфікаційних рівнів та напрямів підготовки (спеціальностей), за якими оголошується прийом на навчання до Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.npu.edu.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2003%3A2012-12-21-09-38-54&catid=248%3A2013-06-19-07-36-08&Itemid=299&lang=ua.
10. Правила прийому до Донецького національного медичного університету в 2014 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://abiturient.dsmu.edu.ua/pdf/rules_2014.
11. Правила прийому до Київського університету імені Бориса Грінченка в 2014 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kubg.edu.ua/informatsiya/vstupnikam/html>.
12. Правила прийому до Маріупольського державного університету в 2014 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mdu.in.ua/index/pravila_prijomu/0-134.
13. Про державне замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (післядипломна освіта) для державних потреб у 2013 році : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 362 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main>.
14. Про затвердження положень про прийом, стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів, працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президентові України, а також переліку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, в яких проводиться у 2013–2018 роках стажування слухачів Національної академії : постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2013 № 255 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main>.
15. Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників: постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main>.
16. Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2007 № 1019 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main>.
17. Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних сил: постанова Кабінету Міністрів України від 14.07.1999 № 1262 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main>.
18. Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2004 № 1681: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main>.

19. Умови прийому до Кримського державного медичного університету імені С. І. Георгієвського в 2014 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csmu.edu.ua/docs/197392/PravilaPriema2014.pdf>.

20. Умови прийому до Чорноморського державного університету імені Петра Могили [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chdu.edu.ua/index.php?page=abit2014&hl=ukr>