

УДК 35.088.6 : 342.924 : 321.01

Т. М. КИЦАК

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Проаналізовано чинне нормативно-правове забезпечення механізмів формування та реалізації державної політики у сфері підготовки державних службовців, а також досліджено шляхи його вдосконалення.

The analysis of the normatively legal providing of mechanisms of forming and realization of public policy is conducted in the field of training of civil servants, and also investigational ways of its improvement.

Ключові слова: підготовка державних службовців; нормативно-правове забезпечення, законодавча база.

Започаткований процес модернізації системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування передбачає створення в Україні повноцінної дієвої системи безперервного професійного навчання управлінців.

Необхідною передумовою реформування та однією з умов підвищення ефективності функціонування цієї системи, а також узгодження її із сучасними вимогами демократичного врядування є вдосконалення нормативно-правової бази з питань професійного навчання.

Нормативно-правове забезпечення механізмів формування та реалізації державної політики у сфері підготовки державних службовців належить переглянути з урахуванням положень Концепції розвитку законодавства України про державну службу [10], Концепції адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу [9], Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки [3] та Стратегії модернізації системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [13], а також сучасних досліджень у цій сфері.

Питанням підготовки державних службовців присвячено дослідження таких українських учених, як: В. Авер'янова, А. Андриюшка, Д. Дзвінчука, С. Дубенко, М. Іжі, А. Ліпенцева, В. Лугового, Є. Матвіїшина, О. Мельникова, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, С. Серьогіна, В. Сороко, Ю. Сурміна, Т. Мотренка, Ю. Шарова, П. Шевчука, А. Чемериса та ін. Однак нечасто у своїх працях українські науковці досліджували нормативно-правове забезпечення державної політики у сфері підготовки державних службовців. До нечисленних напрацювань щодо цієї теми належать розвідки О. Мельникова [14], В. Олуйка [15] та ін.

Аналіз нормативно-правової бази у сфері підвищення кваліфікації державних службовців, проведений О. Мельниковим [14], свідчить про те, що на сучасному

етапі окреслилась тенденція централізованого закріплення та вирішення важливих питань підвищення кваліфікації державних службовців та прагнення уніфікувати правове регулювання відносин із підвищення кваліфікації кадрів. Реалізується ця тенденція у збільшенні законодавчих та інших нормативно-правових актів загального характеру [Там же, с. 47].

На думку О. Мельникова, нормативно-правова база державної служби та її складник – система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, перебуває в постійному пошуку, оновлюється відповідно до потреб держави та суспільства, проте, на жаль, це оновлення найчастіше стає похідною від політичної ситуації у країні [Там же, с. 50].

В. Олуйко [15] серед рекомендацій, спрямованих на розвиток системи професійної освіти державних службовців, виокремлює такі:

– визначення й закріплення юридичного й соціального статусів системи професійної освіти;

– розроблення законопроектів: а) про підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації державних і муніципальних службовців; б) про кадрове забезпечення системи безперервної освіти державних службовців; в) про кваліфікаційний іспит, стажування слухачів; г) про зміцнення зв'язку між навчанням державних службовців у системі професійної освіти, плануванням кар'єри і просуванням по службі [15, с. 278].

Метою даної роботи є аналіз чинного нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері підготовки державних службовців, а також дослідженню шляхів його вдосконалення.

Виходячи з мети, завданням є вивчення вітчизняної нормативно-правової бази, що регулює механізми формування та реалізації державної політики у сфері підготовки державних службовців. Об'єктом дослідження є система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, а його предметом – нормативно-правове забезпечення функціонування цієї системи.

За роки незалежності в Україні сформувалась нормативно-законодавча база, що регулює механізми функціонування системи підготовки державних службовців. Вона складається з низки актів Президента України і Кабінету Міністрів України, а також інших підзаконних нормативних документів. Базовим законом у нормативно-законодавчій базі з питань регулювання механізмів формування та реалізації державної політики у сфері підготовки державних службовців є Закон України “Про державну службу” (далі – Закон) [1].

Згідно зі ст. 4 Закону, право на державну службу мають громадяни України, які здобули відповідну освіту і професійну підготовку. Статтею 10 Закону закріплено обов'язок державних службовців підвищувати свою кваліфікацію. У ст. 27 серед інших чинників переважного права просування по службі наголошено на постійному підвищенні професійного рівня.

Окрім наведених, у Законі є й спеціальна стаття, що регулює питання навчання і підвищення кваліфікації державних службовців (ст. 29). Згідно з нею, державним службовцям створюються умови для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (на факультетах) та шляхом самоосвіти. Ця ж стаття

закріпила обов'язок державних службовців підвищувати свою кваліфікацію постійно, зокрема через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п'ять років.

Проаналізувавши Закон, можна зробити висновок, що він вичерпав свій ресурс, є морально застарілим і потребує оновлення, зокрема і щодо регулювання механізмів державної політики у сфері підготовки державних службовців.

Через два роки після ухвалення згаданого закону, Указом Президента України було затверджено Програму кадрового забезпечення державної служби [7]. Цим документом визначено, що організаційно-методичне керівництво контролем за якістю здобутих державними службовцями під час навчання знань покладається на Головне управління державної служби України (далі – Головердержслужба) і Національну академію державного управління при Президенті України (далі – Національна академія), а відповідальність за організацію навчального процесу – на керівників навчальних закладів системи підготовки державних службовців. Крім того, Програма передбачала здійснення протягом 1995 р. та наступних років низки заходів, спрямованих на зміцнення і послідовне поліпшення кадрового потенціалу державної служби через створення єдиної цілеспрямованої державної системи підготовки державних службовців [Там же].

У 1997 р. Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищенні кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій [2]. Цей нормативний акт визначає, що підготовка державних службовців – це здобуття освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, магістра за спеціальностями, спрямованими для професійної діяльності на державній службі, а також навчання в аспірантурі, докторантурі Національної академії, інших навчальних закладів або наукових установ за спеціальностями, спрямованими для професійної діяльності на державній службі [Там же]. Відповідно до п. 13 Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, управління підготовкою державних службовців здійснює Головердержслужба разом з органами, на які поширюється чинність Закону України “Про державну службу” [1], а також органами, яким підпорядковані відповідні навчальні заклади. Згідно з п. 17–19 цього Положення, Національній академії надано статус головного навчального закладу в системі підготовки державних службовців, а також право формувати, разом із Головердержслужбою та органами, на які поширюється чинність Закону України “Про державну службу”, державне замовлення на підготовку державних службовців [2]. Погоджуємось із результати дослідження “Україна: Оцінювання системи врядування” про те, що Положення є недосконале і “містить більше визначень і декларацій, ніж реальних процедур [17, с. 61]”.

Пізніше Постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 1999 р. було затверджено Порядок формування державного замовлення на підготовку і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил [4]. Згідно з Порядком, державним замовником на підготовку працівників органів державної

влади та органів місцевого самоврядування, що належать до I – IV категорій посад державних службовців, є Національна академія, а V – VII – Головдержслужба. Крім того, постанова передбачала здійснення протягом 1999 р. та наступних років низки заходів, спрямованих на поліпшення роботи з підготовки працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування [4].

У квітні 2000 р. Указом Президента України було затверджено Стратегію реформування системи державної служби в Україні [11]. Згідно зі Стратегією, окремим перспективним напрямом роботи державної служби мала стати підготовка нової генерації державних службовців. З цією метою передбачалось поширення управлінської підготовки в закладах середньої, вищої та післядипломної освіти, здійснення комплексу заходів із пошуку талановитої молоді для подальшого професійного навчання за спеціальністю “Державна служба”. Планувалось також здійснити переорієнтацію діяльності Національної академії як центрального загальнонаціонального закладу з підготовки керівного персоналу від переважно масового навчання управлінських кадрів до підготовки керівної еліти, здатної здійснювати суспільні реформи [Там же].

У цьому ж році Указом Президента України затверджено Комплексну програму підготовки державних службовців [8]. Програма визначала основні завдання щодо вдосконалення професійного навчання працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування з урахуванням прогнозів соціально-економічного та політичного розвитку держави, запровадження адміністративно-процесуальних механізмів виконання Конституції та законів України, освітньо-кваліфікаційних характеристик підготовки і професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, інших нормативно-правових актів. Результати навчання державних службовців й осіб з їх кадрового резерву, відповідно до Програми, мали стати однією з найважливіших умов прийому на державну службу, просування по службі, зокрема присвоєння чергового рангу тощо. Поряд із цим, Указ передбачав здійснення протягом 2001 р. та наступних років низки заходів, спрямованих на вдосконалення підготовки службовців [8]. Результати оцінювання системи врядування України засвідчили, що “запровадження положень Програми здійснюється у не дуже ефективний спосіб, тому система виглядає недосконалою [17, с. 60]”.

Через два роки, у грудні 2002 р., Постановою Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію проекту Закону України “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців” [5]. Цю Концепцію розроблено з метою законодавчого визначення основних засад реалізації державної кадрової політики з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а результатом її опрацювання мало стати розроблення Головдержслужбою разом із зацікавленими центральними органами виконавчої влади до 1 січня 2004 р. проекту однойменного закону [Там же].

Зазначимо, що дотепер такий законопроект не був розроблений і ухвалений, хоча багато українських науковців і практиків схиляються до думки про його необхідність.

У березні 2004 р. Указом Президента України було схвалено Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [9], згідно

з якою суттєвою умовою для забезпечення високої професійності мало стати розширення можливостей для навчання державних службовців, зокрема на основі застосування дистанційного навчання, проведення регулярних обмінів досвідом між державними службовцями та обговорення актуальних проблем державного управління, застосування новітніх технологій у цій сфері [9].

У червні цього ж року постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Програму розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр. [3], згідно з якою, пріоритетним напрямом кадрової політики є створення дієвого механізму підготовки та залучення до роботи на державній службі висококваліфікованих фахівців, забезпечення конкурентоспроможності державної служби на ринку праці. Реформування системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має здійснюватися з урахуванням європейських стандартів з метою створення ефективної системи підготовки висококваліфікованих державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [3].

У лютому 2006 р., Указом Президента України схвалено Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні [10], яка передбачає створення для державних службовців більш сприятливих умов для професійного навчання, а також системне оновлення програм професійної підготовки. На основі цієї Концепції, з метою побудови в Україні професійної політично нейтральної державної служби європейського зразка, Головдержслужба розробила проект нової редакції закону України “Про державну службу” (далі – проект закону).

Зазначимо, що у проекті закону [12] значно ширше розкрито питання регулювання механізмів державної політики у сфері підготовки державних службовців, аніж у чинному Законі [1], зокрема:

- закріплене право державних службовців на професійне навчання (ст. 12 п. 3);
- розширено повноваження Головдержслужби у сфері перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців (ст. 20 п. 4 – 6);
- встановлено, що в наказі про призначення державного службовця може бути передбачений обов’язок органу державної влади забезпечити особі можливість проходження перепідготовки, підвищення кваліфікації, необхідних державному службовцю для виконання своїх службових обов’язків, а також обов’язок особи проходити державну службу після здобуття післядипломної освіти протягом визначеного проектом закону терміну, якщо навчання відбувалось за рахунок коштів державного бюджету (ст. 36 п. 4);
- визначено, що результати службової діяльності державних службовців підлягають щорічному оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, результативності та ефективності служби, а також з метою планування їх кар’єри, виявлення потреб у професійному навчанні (ст. 46 п. 2);
- встановлено, що професійне навчання державних службовців передбачає перепідготовку та підвищення кваліфікації і проводиться за кошти державного бюджету, а також за рахунок грантів та іншої міжнародної технічної допомоги (ст. 51 п. 1);
- закріплено право державних службовців разом з керівником персоналу під час вступу на державну службу та під час її проходження визначати потребу в

перепідготовці (ст. 51 п. 3);

– визначено, що державні службовці підвищують кваліфікацію на робочому місці або в іншій установі (організації) не рідше одного разу на два роки, а також за потреби (ст. 51 п. 6);

– встановлено, що, за результатами щорічного оцінювання результатів службової діяльності, державний службовець складає індивідуальну програму навчання, яка може містити перепідготовку, підвищення кваліфікації, стажування та самоосвіту (ст. 52 п. 1-2).

Згідно з фінальним звітом дослідження “Стратегічне оцінювання стану освіти у сфері публічної адміністрації та перспектив створення інституціональних спроможностей для якісної підготовки державних службовців”, проведеного Університетом Індіани (США) спільно з Програмою сприяння Парламенту України для Фонду Євразія, “успішне прийняття ефективного закону “Про державну службу” є важливим для майбутньої стабільності навчальної ініціативи. Надання навчальних послуг, навіть спрямованих на пріоритети, необхідні для впровадження адміністративної реформи, не є самодостатнім завданням, відокремленим від урядової структури, у якій воно реалізується. Добре підготовлені державні службовці це необхідний, але не єдиний компонент адміністративної реформи. Без супутніх змін правової системи, а також системи державної служби та її навчальної підсистеми навіть найкраще розроблені та реалізовані навчальні курси матимуть обмежений вплив на вдосконалення продуктивності державної служби [16, с. 68]”.

Отже, ухвалення нової редакції закону “Про державну службу” сприятиме вдосконаленню механізмів формування та реалізації державної політики у сфері підготовки державних службовців.

У 2006 р. Указом Президента України [6] було започатковано Модернізацію загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Пріоритетним напрямком державної політики в умовах становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвитку засад громадянського та інформаційного суспільства, європейської інтеграції України, проведення політичної, адміністративної та інших реформ має стати створення повноцінної ефективної системи неперервного професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [13].

Аналіз нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері підготовки державних службовців, вказує на таке:

– за роки незалежності в Україні сформувалась нормативно-законодавча база, що регулює механізми функціонування системи підготовки державних службовців, яка складається з низки актів Президента України і Кабінету Міністрів України, а також інших підзаконних нормативних актів;

– ця нормативна база є недосконалою й потребує значного оновлення з урахуванням сучасних вимог демократичного врядування;

– до сьогодні не ухвалено закон “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців”, який мав би регулювати механізми

формування та реалізації державної політики у сфері підготовки державних службовців;

– у жодному з наведених нормативних документів не закріплено розподіл регіонів, на які поширюється діяльність Національної академії і її регіональних інститутів (на сьогодні єдиним документом, в якому цей розподіл зафіксовано, є лист Глави Адміністрації Президента України від 27.07.1996 р. № 2-6/563);

– більшість ухвалених концепцій [4, 9, 10], програм [3, 7, 8], стратегій [11, 13] та положень [2] за своєю суттю є декларативними і часто не підкріпленими відповідними фінансовими та організаційними ресурсами для їх виконання, а з цього випливає їх недовіра;

– ухвалення нової редакції закону “Про державну службу” [12] сприятиме вдосконаленню механізмів формування та реалізації державної політики у сфері підготовки державних службовців.

Перспективи подальших досліджень лежать спрямовані на вивчення нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері підготовки державних службовців та поглибленого дослідження процесів модернізації системи підготовки управлінців з метою підвищення ефективності механізмів формування та реалізації державної політики у сфері підготовки державних службовців.

Література:

1. Про державну службу : закон України від 16 грудня 1993 р № 3723-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>

2. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій : постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=167-97-%EF>

3. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=746-2004-%EF>

4. 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 липня 1999 р. № 1262. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1262-99-%EF>

5. Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців” : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 727-р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=727-2002-%F0>

6. Про деякі питання Національної академії державного управління при Президенті України : указ Президента України від 2 червня 2006 р. № 474/2006. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=474%2F2006>

7. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : указ Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1035%2F95>

8. Про Комплексну програму підготовки державних службовців : указ Президента України від 9 листопада 2000 р. № 1212/2000. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1212%2F2000>

9. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=278%2F2004>

10. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : указ Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140/2006. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=140%2F2006>

11. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=599%2F2000>

12. Проект Закону України “Про державну службу” : станом на 20 жовтня 2008 р. : офіційний веб-сайт Головдержслужби України. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=142069&cat_id=140111&ctime=1224573755879

13. Проект нової редакції Стратегії модернізації системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : офіційний веб-сайт Головдержслужби України. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?jsessionid=BBCF7538A7763B5FC450FDCF04571816?art_id=88257&cat_id=74010

14. *Мельников О. Ф.* Парадигми фахової підготовки державних службовців : монографія / О. Ф. Мельников. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 424 с.

15. *Олуйко В. М.* Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія / В. М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.

16. Стратегічне оцінювання стану освіти у сфері публічної адміністрації та перспектив створення інституціональних спроможностей для якісної підготовки державних службовців: фінальний звіт дослідження проведеного Університетом Індіани (США) спільно з Програмою сприяння Парламенту України для Фонду Євразія (травень 2007 р.). – Режим доступу : http://www.eurasia.kiev.ua/ukr/upload/118_ukrreportfinal.pdf

17. Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року // SIGMA ; пер. з англ. О. Шаленко ; наук. ред., пер. І. Ібрагімова ; вип. ред. А. Вишневський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 248 с.

Надійшла до редколегії 22.04.2009 р.