

ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ ТА ПЕРЕПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

K. G. Sydorova

THE FEATURES OF INSTITUTIONAL AND LEGAL SUPPORT OF TRAINING AND RETRAINING OF CIVIL SERVANTS IN UKRAINE

У статті проаналізовано специфіку інституційно-правового забезпечення підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні, визначено основні позитивні та негативні новації базового законодавчого акту — Закону України "Про державну службу", — який покликаний регулювати механізми формування та реалізації державної політики у сфері підготовки та перепідготовки державних службовців.

The article concerns the analysis of institutional and legal support specific of training and retraining of civil servants in Ukraine. It is defined the main positive and negative innovations of basic legislative act — the Law of Ukraine "About Civil Service" — which aim is to regulate the formation mechanisms and implementation of public policy in the field of training and retraining of civil servants.

Ключові слова: інституційно-правове забезпечення, державне управління, державна служба, державні службовці, професійна підготовка та перепідготовка.

Keywords: institutional and legal support, public administration, civil service, civil servants, training and retraining.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

За роки незалежності в Україні сформувалась нормативно-правова база, що унормовує функціонування системи професійної підготовки та перепідготовки кадрового складу державної служби України, яка складається з Закону України "Про державну службу", низки актів Президента України і Кабінету Міністрів України, а також інших підзаконних нормативних актів. І хоча нормативне та інституційне забезпечення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців перебуває в постійному оновленні, проте проявляється це переважно у збільшенні кількості нормативно-правових актів загального характеру, що повторюють із року в рік необхідність вирішення наболілих проблем або містять положення декларативного характеру з незначним відсотком норм, змістом яких є реальні організаційно-правові механізми функціонування системи професійного навчання державно-управлінських кадрів.

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. Бакуненко, Н. Богданова, В. Гриненко, Д. Дзвінчук, В. Князев, В. Кремень, І. Лопушинський, В. Логвінов, В. Луговий, О. Мельников, М. Міненко, П. Назимко, Ю. Нечухрана, Н. Нижник, О. Оболенський, С. Озёрська, В. Олуйко, Г. Опанасюк, А. Пашко, Ю. Полянський, Н. Протасова, О. Пухкал, О. Слісаренко та інші.

НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

У контексті запровадження компетентісного підходу у систему професійної підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні, особливого значення набуває як загальна модернізація системи професійної підготовки та перепідготовки кадрового складу державної служби у відповідність до нових викликів, так і необхідність узгодження правових норм між різними нормативними актами.

МЕТА І ЦІЛІ СТАТТІ

Мета статті полягає в аналізі особливостей інституційно-правового забезпечення підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні. Для досягнення зазначеної мети було поставлено наступні цілі: 1) дослідити чинну нормативно-правову базу, яка регулює здійснення професійного навчання державних службовців; 2) проаналізувати базовий законодавчий акт, який у найближчій перспективі регулюватиме механізми формування та реалізації державної політики у сфері підготовки та перепідготовки державних службовців — Закон України "Про державну службу", в контексті його принципових

відмінностей від попереднього закону, визначити його позитивні та негативні новації.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В основі нормативно-правового забезпечення підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні на сьогоднішній час лежать Конституція України, закони України, а також чисельні підзаконні нормативно-правові акти — укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази Національного агентства з питань державної служби та інших державних відомств.

Оскільки навчання державних службовців в Україні є складовою загальнодержавної системи професійної освіти, то висхідним конституційним положенням про право на освіту даної професійної групи громадян можна вважати ст. 53 Конституції України [1], яка гарантує серед іншого доступність освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток різних форм освіти, у тому числі професійно-технічної, вищої і післядипломної, різних форм навчання; надання державних стипендій студентам. Вона також забезпечує право на безоплатне здобуття вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі. На цьому функція Основного закону у досліджуваній сфері по суті вичерпується.

Провідне значення в системі нормативно-правових актів, що регулюють питання професійної підготовки державних службовців в Україні, продовжують відігравати укази та розпорядження Президента України, а також постанови та розпорядження Кабінету Міністрів. Саме в цих правових документах приділено найбільше уваги вирішенню питань, присвячених розвитку та вдосконаленню системи професійної підготовки державних службовців. І хоча основою побудови системи професійної підготовки державних службовців в Україні та її принципи було закладено указами Президента України від 30 травня 1995 р. № 398 "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців" та Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035 "Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій" та іншими правовими документами 90-х рр. минулого століття, станом на сьогоднішній день основним регулюючим актом з даного питання є Постанова Кабінету Міністрів України № 564 від 7 липня 2010 р. "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" [2]. У даному нормативно-правовому акті узагальнено основні правові та організаційні положення щодо функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, що містяться в багатьох правових документах, прийнятих протягом ос-

тніх двох десятиліть, зокрема, таких як: постанова Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної виконавчої влади" від 28 липня 1995 р. № 560, Указ Президента України від 2 серпня 1995 р. № 682 "Про Затвердження Положення про Українську Академію державного управління при Президенті України, її загальної структури", постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади" від 20 вересня 1995 р. № 747, постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167 "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 14 липня 1999 р. № 1262 "Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил" та інших.

Слід враховувати, що Положення — це не Закон України, а отже в ньому не приділялося стільки уваги деталізації кожного з положень, як це властиво законодавчим актам (хоча тут ми мусимо констатувати, що й закони України часто-густо страждають декларативністю або нечіткістю своїх норм). У світлі прийняття та вступу в дію нового Закону України "Про державну службу" норми даного Положення мали б бути узгоджені з новими новелами Закону. Проте цього й досі не відбулося. Таким чином, багато положень вказаного нормативно-правового акту мають декларативний характер. По суті, незважаючи на оновлення Положення у 2010 р., щодо нього і досі залишається справедливою оцінка дослідження "Україна: Оцінювання системи врядування", що аналізувало однойменний документ 1997 р., згідно якої його норми містять більше визначень і декларацій, ніж реальних процедур [3, с. 61].

Важливе значення в інституційно-правовому забезпеченні професійного навчання державних службовців в Україні відіграють нормативно-правові акти, присвячені регламентуванню діяльності відповідних навчальних закладів, особливо Національної академії державного управління при Президенті України як головного навчального закладу у загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Ще однією важливою інституційною складовою системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців є регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, діяльність яких визначається постановою Кабінету Міністрів України № 1681 від 16 грудня 2004 р., що затвердила положення про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

Базовим законодавчим актом, який у найближчій перспективі регулюватиме механізми формування та реалізації державної політики у сфері підготовки та перепідготовки державних службовців, є новий Закон України "Про державну службу" [4] від 17.11.2011 й який вступає в дію з 01.01.2014 р.

На відміну від старого, поки що діючого Закону "Про державну службу", у новому значно ширше приділено увагу правовим та організаційним засадам професійної освіти державних службовців. Принциповою відмінністю від попереднього закону 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.

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 інтег-

рує в собі зміст загально відомих понять, таких як професійне навчання, підготовка, перепідготовка та підвищення професійної кваліфікації державних службовців.

Питання підготовки та перепідготовки кадрів державної служби віднині розкриваються 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 (див. нижче).

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 недоліків, які ставлять під сумнів дієвість деяких із вищезазначених 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. Проте інші чинні правові документи, що продовжують регулювати різні аспекти професійної підготовки державно-управлінських кадрів, не оперують жодними термінами, пов'язаними з поняттями "компетенція" та "компетентність", крім Наказу Нацдержслужби України "Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців" № 65 від 06.04.2012. 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 [5].

Таким чином, без адаптації усіх чинних підзаконних актів у частині термінології до відповідних положень нового Закону "Про державну службу", останні залишатимуться мертвими нормами, що будуть лише заплутувати фахівців, працюючих у відповідній галузі профільної освіти та гальмувати розвиток останньої.

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 компетентності: 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 читати цю норму можна так, як пояснюють її у спеціальному пояснювальному документі до даного Закону — "Основні інноваційні положення нового Закону України "Про державну службу" [6]. Згідно з останнім документом, підвищення рівня професійної компетентності державних службовців 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. Очевидно, так і задумували автори досліджуваного законодавчого акту. Проте право на життя першої версії тлумачення пункту 1 статті 30 дає Наказ Нацдержслужби України "Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців" № 65 від 06.04.2012, який затверджує порядок підвищення рівня професійної компетентності державних службовців відповідно до статті 30 Закону України "Про державну службу" від 17.11.2011 № 4050-VI, а отже, є своєрідним тлумачником вказаної статті. У пункті 7 розділу 3 (п. 3.7), що має недвозначну назву "Підвищення кваліфікації та інші форми підвищення рівня професійної компетентності державних службовців", даного нормативно-правового акту чітко вказується, що "з метою вивчення актуальних проблем державного управління, нормативно-правових актів, вітчизняного та зарубіжного досвіду провадження управлінської діяльності, розвитку ключових компетентностей державного службовця разом із підвищенням кваліфікації також здійснюватиметься реалізація спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, інші форми підвищення рівня професійної компетентності (курсів наш), що забезпечують виконання загальнодержавних функцій" [7]. Таке формулювання однозначно вказує на відмінність підвищення кваліфікації, а отже, і інших форм навчання, прописаних в Законі, від інших, вище перелічених форм підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Таким чином, якщо продовжувати слідувати логіці даної версії розуміння пункту 1 статті 30 Закону України "Про державну службу", спираючись, зокрема, на норми "Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців", то впливає, що підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації здійснюється лише за допомогою освітньо-професійних програм, а спеціальні курси, тематичні семінари, тренінги, стажування та інші форми підвищення рівня професійної компетентності мають самостійне значення в системі професійного навчання кадрів державної служби. Зрозуміло, що це не відповідає дійсності. Так, п. 3.7 вищезначеного Порядку суперечить статті 8 чинного "Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" [2], в котрій вище перелічені форми підвищення рівня професійної компетентності відносяться до видів підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Крім того, показово, що п. 3.7 "Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців" також суперечить п. 3.10 відповідного документа. У ньому програми тематичних семінарів, тренінгів та спеціалізованих короткострокових навчальних курсів відносяться до інноваційних форм підвищення кваліфікації. Це говорить серед іншого про неякісну підготовку даного Наказу Нацдержслужби, яка допускає протиріччя між своїми положеннями.

Таким чином, пункт 1 статті 30 Закону України "Про державну службу" потребує уточнення в формулюванні, яке є відверто невдалим, адже допускає різні тлумачення і 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, у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством шляхом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації за професійними програмами, за програмами спеціальних курсів, тематичних семінарів, 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 пункт 7 статті 30 досліджуваного Закону щодо можливості стажування фахівців із числа

молоді, які не перебувають на посадах державної служби, строком до десяти місяців. Одразу відзначимо, що ця норма не корелюється з положеннями інших нормативно-правових актів у сфері професійного навчання державних службовців. Зокрема, очевидно, що 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. Наприклад, строк стажування слухачів головного навчального закладу у відповідній системі профільного навчання — Національної академії державного управління при Президенті України — не перевищує два місяці. Таким чином, незрозуміло, які саме категорії молодих фахівців мають 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 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, дана норма Закону наразі є мертвою, а тому підлягає обов'язковому уточненню.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз показав, що чинна нормативно-правова база, яка регулює здійснення професійного навчання державних службовців, сьогодні характеризується, по-перше, неузгодженістю правових норм між різними нормативними актами, особливо у частині термінології та понятійного апарату; по-друге, високою питомою вагою законодавчих та інших правових норм, що мають формальний характер або є мертвими (не підкріплені відповідними механізмами), особливо це стосується положень нового Закону України "Про державну службу" та нормативних актів, регулюючих систему підвищення кваліфікації; по-третє, відсутністю базового закону у відповідній сфері — Закону України "Про підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців" тощо.

Що стосується перспектив подальших розвідок у даному напрямі, то вони полягають передусім у дослідженні механізмів узгодження правових норм між різними нормативними актами, які регулюють здійснення професійного навчання державних службовців.

Література:

1. Конституція України. № 254к/96-ВР від 28.06.1996 [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
2. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" N 564 від 07.07.2010 [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>
3. Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року // SIGMA; пер. з англ. О. Шаленко; наук. ред., пер. І. Ібрагімова; вип. ред. А. Вишневецький. — К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. — 248 с.
4. 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>
5. Наказ Держспоживстандарту України "Про затвердження, внесення зміни та скасування нормативних документів" № 327 від 28.07.2010 [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0327609-10>
6. Основні інноваційні положення нового Закону України "Про державну службу" [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт Головного управління юстиції у Львівській області. — Режим доступу: http://obljust.lviv.ua/files/novatsijj_zakonu_DS.pdf
7. Наказ Нацдержслужби України "Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців" № 65 від 06.04.2012 [Електронний ресурс] // Офіційний Інтернет-сайт Нацдержслужби України. — Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=583662&cat_id=580912

Стаття надійшла до редакції 25.12.2012 р.