

Розділ 3

Трудове право; право соціального забезпечення. Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Земельне право

УДК 349.2

О.А. Губська
к.ю.н., доцент,
суддя Київського апеляційного адміністративного суду

Теоретико-правова характеристика підготовки та перепідготовки державних службовців

У статті проаналізовано специфіку підготовки та перепідготовки державних службовців. Надано авторське визначення даного поняття.

Ключові слова: підготовка, перепідготовка, державний службовець, трудова діяльність, праця.

Е.А. Губская
к.ю.н., доцент,
судья Киевского апелляционного административного суда

Теоретико-правовая характеристика подготовки и переподготовки государственных служащих

В статье проанализирована специфика подготовки и переподготовки государственных служащих. Предоставлено авторское определение данного понятия.

Ключевые слова: подготовка, переподготовка, государственный служащий, трудовая деятельность, труд.

O. Gubska
*PhD in Law, associate professor,
 judge of the Kyiv Appellate Administrative Court*

Theoretical and Legal Characteristic of Training and Retraining of Civil Servants

In the article analyzed the specifics of training and retraining of civil servants. Author's definition of this concept is given.

Keywords: *training, retraining, civil servant, labor activity, work.*

Постановка проблеми

В умовах розбудови демократичної, правової, соціальної держави наука державного управління має базуватися на конституційних засадах організації влади в Україні та сприяти вирішенню суто прагматичної проблеми – орієнтації влади на людину, утвердженні та забезпеченні її прав. При цьому успішне виконання законів і урядових рішень можливе лише тоді, коли цей процес буде підкріплений злагодженою системою державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, з чітким розподілом повноважень і відповідальностей на всіх рівнях управління. Для забезпечення вищезазначеного необхідно здійснювати широкомасштабну підготовку державно-управлінських кадрів, здатних до діяльності на засадах належного демократичного врядування.

Державна служба, її якість забезпечується людьми, які мають відповідні знання та професійну підготовку – державними службовцями. Від їхнього ставлення до дорученої справи залежить ефективність функціонування державних органів, підприємств, установ і організацій. З цією категорією працівників постійно спілкуються люди, від їхньої моральності, культури (загальної та правової) залежить імідж відповідного органу, рівень дотримання прав та свобод громадян. Державні службовці повинні додержуватися загальноприйнятих правил поведінки як при виконанні службових обов'язків, так і в позаслужбових відносинах, проявляти витримку, ввічливість, принциповість,

вміння вислухати і зрозуміти позицію підлеглого чи громадянина в питанні, з якого він звернувся, та прийняти рішення відповідно до вимог чинних правових приписів. Тому до державного службовця при вступі на державну службу та її проходженні пред'являються відповідні етичні вимоги. Ідеться про нові підходи до проблем правового забезпечення діяльності державних службовців і, зокрема, у відносинах з громадянами, зміну характеру цих відносин, розробку принципів організаційної культури при виконанні службовцями своїх обов'язків. Така зміна полягає у встановленні стандартів якості роботи державних службовців, які забезпечували б очікувану від них поведінку відносно до будь-якого громадянина. Звичайно, відповідні етичні вимоги повинні пред'являтися і при зарахуванні на державну службу [1, с. 20-21].

Прийнята в Україні модель професійної діяльності державного службовця вимагає постійного зростання професіоналізму і компетентності державних службовців. На сучасному етапі особливо гострою є проблема професійного навчання державних службовців, що виконують управлінські та представницькі функції, оскільки ефективність державного управління значною мірою залежить від кадрів, фахово і світоглядно підготовлених до активної професійно-компетентної інноваційно-творчої роботи в нових умовах, результативність якої залежить від уміння аналізувати та прогнозувати [2, с. 107].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Досліджувана проблематика тією або іншою мірою висвітлювалася у доктринальних працях таких учених-правників, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Н.Б. Болотіна, В.В. Жернаков, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, А.В. Кірмач, Л.І. Лазор, В.Я. Малиновський, С.М. Прилипко, Н.М. Хуторян та інші.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Необхідність у науково-теоретичному дослідженні сутності підготовки та перепідготовки державних службовців обумовлена реформуванням законодавства про державну службу в Україні, що сприятиме переосмисленню даної категорії доктрини права.

Формулювання цілей статей

У межах даної статті автором поставлено за мету охарактеризувати сутність підготовки та перепідготовки державних службовців.

Виклад основного матеріалу дослідження

Ж. Таланова правильно зауважує, що ефективне функціонування загальнонаціональної системи підготовки й перепідготовки державних службовців можливе за наявності державних потреб та особистої зацікавленості державних службовців у наслідках її діяльності [3, с. 86]. Тому важливо професійно настановити державного службовця, щоб він розумів значення своєї службово-трудової діяльності для суспільства і ті сфери, на які він впливає. Зокрема, винагорода (як моральна, так і матеріальна) зі сторони держави повинна стимулювати його займатися професійним саморозвитком.

Нормативним приписом ч. 2 ст. 48 Закону України «Про державну службу» передбачено, що положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням централь-

ного органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [4]. На сьогодні діє Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» від 07 липня 2010 року №564 [5]. Так, згідно з п. 3 відповідного Положення підготовка державних службовців – це успішне виконання особою відповідної освітньо-професійної чи освітньо-наукової програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти магістр за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі, зокрема за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» [5]. Отже, підготовка державних службовців як форма їхнього професійного розвитку полягає у проходженні ними навчання за відповідними спеціальностями, успішне виконання встановлених навчально-методичних програм, за результатами яких їм присуджується ступінь магістра державного управління.

В.С. Венедиктов та М.І. Іншин під державною системою підготовки та перепідготовки державних службовців розуміють сукупність освітньо-професійних і професійних програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; акредитованих навчальних закладів, інститутів і центрів підвищення кваліфікації, які реалізують зазначені програми; органів, що здійснюють управління системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [6, с. 63].

О. Коржова стверджує, що підготовка та перепідготовка державних службовців – це набуття певних необхідних знань, умінь і навичок [7, с. 272]. При цьому дане поняття варто відмежовувати від та-

кої категорії, як підвищення кваліфікації, що своєю чергою є власне поглибленням знань, вдосконаленням умінь та навичок державних службовців.

Професійна підготовка є видом додаткової професійної освіти, що пов'язана з набуттям державним службовцем права на забезпечення виконання нових повноважень у новій сфері державної влади. Перепідготовка дає можливість державному службовцю займатися новим видом організаційної діяльності в іншому органі влади [8, с. 20].

Професійна підготовка – це розширення кваліфікації спеціалістів з метою адаптації їх до нових економічних і соціальних умов і здійснення нової професійної діяльності, у т.ч. з урахуванням міжнародних вимог і стандартів [8, с. 20].

Під системою професійної підготовки державних службовців необхідно розуміти сукупність елементів, які тісно взаємопов'язані і доповнюють один одного (кожен з них є самостійним правовим інститутом), покликаних забезпечувати державні органи на центральному та регіональному рівнях необхідною кількістю високопрофесійних і всебічно підготовлених кадрів державних службовців, що володіють сучасними науковими знаннями, навичками, вміннями і здатні забезпечувати досягнення цілей, вирішення завдань і здійснення функцій, які стоять перед органами державної влади [9, с. 78].

Зокрема, науковець наголошує, що за своєю правовою природою інститути професійної підготовки державних службовців є комплексними правовими інститутами, оскільки суспільні відносини, що виникають під час реалізації зазначених інститутів, регулюються нормами конституційного, трудового, адміністративного, фінансового та інших галузей права [9, с. 78].

Т.Є. Когановська пропонує доктринальне визначення категорії підготовка державного службовця як навчання з метою здобуття особою певного нового для нього освітньо-кваліфікаційного рівня (спеціаліст, магістр) за фахом, спрямованого на професійну діяльність в органах держав-

ної влади або місцевого самоврядування. При цьому під підготовкою державного службовця необхідно розуміти і навчання людини, яка вже перебуває на держслужбі [10, с. 150]. З аналізу наведеної дефініції вбачається, що ознаками підготовки державного службовця є: 1) навчання за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра або спеціаліста; 2) спеціалізація за фаховим спрямуванням для потреб державної служби; 3) охоплює своїм змістом і навчання осіб, які вже перебувають на державній службі.

З урахуванням наведеного, а також норм правових актів України, вважаємо, що під підготовкою та перепідготовкою державного службовця слід розуміти комплексну та безперервну діяльність, яка полягає у сприянні становлення державного службовця як професіонала з відповідним високим рівнем знань, умінь та навичок, а також у забезпеченні недопущення до падіння рівня його ділової готовності до виконання службово-трудова обов'язків.

Метою професійної підготовки державних службовців є забезпечення потреб державних органів у працівниках, які відзначатимуться: здатністю запроваджувати цінності демократичної, правової, соціальної держави та громадянського суспільства, неухильно відстоювати права і свободи людини і громадянина; професійними вміннями і навичками, що ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях, аналітичних здібностях та майстерності застосування засобів і методів управлінської науки; стратегічним мисленням та особистісними якостями, необхідними для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень [6, с. 190].

Як наголошує О. Оболенський, найважливішими аспектами становлення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців в Україні є такі:

- визначення пріоритетів і напрямів державної політики у сфері професійної підготовки кадрів управління;
- розробка принципів діяльності і компетенції органів управління системою

професійної підготовки державних службовців;

- місце і роль професійної підготовки державних службовців у системі роботи з персоналом управління;

- професійно-кваліфікаційні вимоги до різних категорій державних службовців, оцінка ефективності їхньої підготовки і підвищення кваліфікації;

- оптимізація мережі освітніх установ, визначення масштабу підготовки і перепідготовки кадрів управління;

- зміни у структурі та змісті навчання, розробка інноваційних освітніх програм, сучасних навчальних планів, підготовка нового покоління підручників і навчально-методичних посібників;

- кадрове забезпечення науково-методичної і навчально-виховної діяльності освітніх установ;

- інформаційне забезпечення навчальних закладів, що здійснюють підготовку кадрів для державної служби;

- вивчення і використання вітчизняного й зарубіжного досвіду;

- приведення нормативно-законодавчої бази системи професійного навчання у відповідність з реаліями соціально-економічних реформ [11, с. 67].

Характерною ознакою сучасної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні є те, що управління нею базується на традиційних методах та підходах, характерних для адміністративно-централізованої системи влади. Водночас динамічні зміни в українському суспільстві, що обумовлені процесами світової глобалізації та інтеграції, потребують розробки та активного впровадження но-

вітніх підходів на всіх рівнях управління цією системою. Поряд із тим, питання інноваційного управління системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців ще не знайшли належного закріплення в законодавстві, недостатньо висвітлені в науковій літературі [12].

Висновки

На основі наведеного, варто зазначити, що серед основних особливостей підготовки та перепідготовки державних службовців є такі: підтримка правової реформи в умовах євроінтеграції України; дотримання високих стандартів професіоналізму у процесі здійснення службово-трудової діяльності; безперервність вдосконалення трудових навиків.

Рівень підготовки кадрів фактично визначає успіх у будь-якій сфері діяльності, а тому вони мають підбиратися і розставлятися залежно від кваліфікації, організаторських здібностей, загальної управлінської, правової культури [1, с. 244].

При цьому варто наголосити, що підбір, підготовка, перепідготовка, розстановка кадрів, підвищення їхньої кваліфікації не завершують процес формування та проходження служби [1, с. 262]. Правильне використання кадрів не закінчується і заповненням вакантних посад, оскільки це постійний процес, який полягає у пошуку найбільш компетентних, висококваліфікованих фахівців, висуванні їх на відповідні посади, перестановці в разі необхідності.

Разом із тим, проблематика відповідного правового явища не досліджена глибоко у вітчизняній доктрині права, що зумовлює необхідність проведення подальших науково-теоретичних робіт у цій сфері.

Література

1. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. – Х.: Право, 2005. – 304 с.
2. Кузьменко Ю.О. Особливості підготовки державних службовців до аналітичної діяльності / Ю.О. Кузьменко // Наука і освіта, 2014. – № 7. – С. 107-111.
3. Таланова Ж.В. Про типологію навчальних закладів з професійної підготовки персоналу державного управління / Ж.В. Таланова // Дні науки: зб. тез доп.: у 4 т. (м. Запоріжжя, 5-6 жовт. 2006 р.) / ред. кол. В.М. Огаренка та ін. – Запоріжжя: ГУ ЗІДМУ, 2006. – Т. 4. – С. 85-87.
4. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року №889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – №4. – Ст. 43.
5. Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення квалі-

фікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 07 липня 2010 року № 564. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>

6. Венедиктов В.С., Іншин М.І., Клюєв О.М., Куліш А.М., Музичук О.М., Попов С.В. Організаційно-правові засади управління державною службою в Україні. Науково-практичний посібник. – Харків: Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – 309 с.

7. Коржова О. Професійна підготовка державних службовців як чинник підвищення ефективності державної служби в Україні / О. Коржова // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: зб. наук. пр. / за заг. ред. В.М. Князева. – К.: УАДУ, 2000. – 376 с.

8. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи : монографія / [С.М. Серьогін, Є.І. Бородін, Н.А. Липовська та ін.]. – К.: НАДУ, 2013. – 112 с.

9. Гришук А.Б. Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гришук Аліна Борисівна ; Приват. ВНЗ «Львів. ун-т бізнесу та права». – Львів, 2016. – 230 с.

10. Кагановська Т.С. Правові засади підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців / Т.С. Кагановська // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. – 2013. – Вип. 6-1(1). – С. 149-153.

11. Оболенський О. Стратегія професійного навчання кадрів – стратегія майбутнього // Вісн. державної служби України, 1997. – No 1. – С. 64-71.

12. Науково-практичні засади формування та розвитку інноваційного управління підвищення кваліфікації державних службовців // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/3/11.pdf>