

## РОЗДІЛ 6

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.98 (477)

### СИСТЕМА ЗАКОНОДАВСТВА З ПИТАНЬ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: УЗАГАЛЬНЕНИЙ АНАЛІЗ

Аганіна А.О.,  
аспірант кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізький національний університет

Стаття присвячена аналізу системи законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Зокрема визначено складові цієї системи (Конституція та закони України; підзаконні нормативно-правові акти; локальні правові норми) та здійснено їх узагальнений огляд.

**Ключові слова:** державна служба, законодавство, підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, система.

Аганіна А.А. / СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ВОПРОСАМ ПОДГОТОВКИ, ПЕРЕПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: ОБОБЩЕННЫЙ АНАЛИЗ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена анализу системы законодательства по вопросам подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. В частности определены составляющие этой системы (Конституция и законы Украины; подзаконные нормативно-правовые акты; локальные правовые нормы) и осуществлен их обобщенный обзор.

**Ключевые слова:** государственная служба, законодательство, подготовка, переподготовка, повышение квалификации, система.

Aganina A.A. / LEGISLATIVE SYSTEM ON TRAINING, RETRAINING AND TRAINING OF CIVIL SERVANTS: POOLED ANALYSIS / Zaporizhzhya National University, Ukraine

The article analyzes the legal system for training, retraining and advanced training of civil servants. In particular, the components of the system (the Constitution and laws of Ukraine, subordinate regulations, local legal regulations) and by their general review.

According to the author, the primary element of public service as a specific institutional mechanism is particularly individual civil servant and civil servants in general. It is on professionalism, integrity and level of training of personnel depends on the efficiency of state functions in general. Weighted in this context certainly plays legislation on training, retraining and advanced training of civil servants, which is now in need of a thorough and meticulous investigation.

Attention is focused on the fact that non-system reform principles of public service in general has led to inconsistency and complexity of the legal framework in the field of vocational training for public service, which in turn creates significant problems in law enforcement, reduces the effectiveness of the legal institution.

According to the author, for solve these problems, we should make a systematization of the entire set of rules on training, retraining and advanced training of civil servants. In doing so systematization should be done in two stages. In the first step should be to carry out a formal incorporation of existing regulations, and the second stage of this systematization – make their codification codified within a single act of public service.

**Key words:** civil service, legislation, training, retraining, advanced training system.

Не є секретом, що система вітчизняної публічної адміністрації вимагає своєї негайної трансформації. Особливо ця вимога істотно актуалізується у контексті невинних євроінтеграційних процесів, що звісно стосуються й державної служби, яка є фундаментом та основою публічного адміністрування. Саме тому в Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу (схвалена указом Президента України від 05 березня 2004 року № 278/2004), зафіксовано, що з огляду на стратегічне завдання України щодо здійснення комплексу системних перетворень та створення реальних (внутрішніх) передумов для вступу до Європейського Союзу, наближення державної служби до загальноприйнятих її засад для країн-членів ЄС набуває особливо актуального значення [1].

У свою чергу, так би мовити первинним елементом державної служби, як певного організаційного механізму, є зокрема конкретна особа державного службовця та корпус державних службовців в цілому. Саме від фаховості, моральних якостей та рівня професійної підготовки цих кадрів залежить ефективність реалізації функцій держави загалом. Вагоме значення у цій площині безумовно відіграє законодавство з питань підготовки, перепідготовки та під-

вищення кваліфікації державних службовців, яке на сьогодні потребує ґрунтовного та прискіпливого вивчення.

На підставі вказаного, можна сформулювати **мету статті** – здійснити аналіз системи законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та привернути увагу наукової спільноти до необхідності наукового осмислення вказаної проблематики з метою розробки пропозицій щодо удосконалення вказаного законодавства.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Порушено у статті тематику в цілому або окремою її складовою, зокрема займалися В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла-Тіунова, В. Бойко, Ю.П. Битяк, М.О. Германюк, І.П. Голосніченко, С.О. Грибань, Н.М. Донченко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.Г. Понеділко, Н.Г. Протасова, В.А. Семиченко, Л.А. Семиног та багато інших.

**Викладення основного матеріалу.** Всі нормативно-правові акти, що тим чи іншим чином регламентують питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, можна поділити на такі групи:

- 1) Конституція та закони України;
- 2) підзаконні нормативно-правові акти;

3) локальні правові норми.

Як відомо, Конституція України є основою для точного законодавства у сфері державної служби. Вона закладає підвалини та фундамент правового регулювання усього комплексу суспільних відносин, що виникають у цій сфері. При цьому, на нашу думку, безпосереднє відношення до питань проходження служби в тому числі й окремих питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців мають такі положення Основного закону України:

– ст. 23. – «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості»;

– ст. 24. – «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками»;

– ч. 2 ст. 38. – «Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування»;

– ч. 2 ст. 42 – «Підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом»;

– ч. 1 ст. 43. – «Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується»;

– ч. 2 ст. 43. – «Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб»;

– ст. 53. – «Кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам» [2] тощо.

Власне вказані положення, в тому числі, і приписи ч. 2 ст. 43 Конституції України, стали базою формування законів у сфері державної служби в цілому та питань професійного навчання державних службовців зокрема. Їх систему становлять: Закон України від 16 грудня 1993 року «Про державну службу»; Закон України від 17 листопада 2011 року «Про державну службу» (який набере чинності 01 січня 2015 року); Закон України від 17 січня 2002 року «Про вищу освіту» та інші закони. Зупинимо увагу на окремих аспектах вказаних нормативно-правових актів.

Характерною особливістю Закону України від 16 грудня 1993 року «Про державну службу» в площині нормативного закріплення засад професійного навчання державних службовців є відсутність деталізації відповідних положень в межах закону. За великим рахунком, такий спосіб фіксації вказаних правовідносин є характерним і для інших інститутів державної служби (наприклад, інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців тощо), врегульованих на рівні Закону в редакції 16 грудня 1993 року.

Зокрема, в законі відокремлено один від одного розглядаються питання, пов'язані із підготовкою особи до державної служби та питання перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Так, у ст. 18 закріплюється, що при прийнятті на державну службу особи може встановлюватися випробування терміном до шести

місяців. У свою чергу, у ст. 19 передбачено, що з метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей особи, яка претендує на посаду державного службовця, може проводитися стажування у відповідному державному органі терміном до двох місяців із збереженням заробітної плати за основним місцем роботи. Іншими словами в Законі закріплюються такі форми підготовки державного службовця до виконання функцій держави як випробування та стажування. Натомість, варто також відзначити, що у згаданому Законі, зокрема у ст. 10 серед основних обов'язків державного службовця передбачено обов'язок особи постійно вдосконалювати організацію своєї роботи і підвищувати професійну кваліфікацію [3]. На виконання цієї норми, законодавець передбачив у ст. 29 окремі засади навчання і підвищення кваліфікації державних службовців.

У свою чергу, слід зауважити, що у новому Законі про державну службу 2011 року деталізовано правове регулювання процедури конкурсного відбору на посади; оформлення вступу, проходження, звільнення зі служби; випробування при призначенні; порядку переведення та відрадження службовців; організації службової діяльності та її оцінки; підвищення професійної кваліфікації; підстав і порядку припинення державної служби, притягнення службовців до відповідальності; порядку ведення особової справи службовців; порядку передачі службовцем справ і майна при звільненні зі служби тощо [4]. На думку М.О. Германюк та Т.О. Коломоєць, це свідчить про певне забезпечення дотримання принципу конкурсного відбору кандидатів для заміщення вакантних посад державних службовців, принципу об'єктивної атестації та оцінювання державних службовців та принципу прозорості державної служби в Україні, оскільки деталізація вказаних положень забезпечить доступність та відкритість здійснення професійної діяльності державних службовців в цілому [5, с. 175].

Досить уважно законодавець підійшов до вимог рівня професійної підготовки та рівня освіти кандидатів на посади в органах державної служби. Так, наприклад, до особи, яка претендує на зайняття посади державної служби, якщо інше не передбачено законом, висуваються певні мінімальні загальні вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня та досвіду роботи, які залежать від того, на посаду якої підгрупи претендує особа. При цьому вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посади державного службовця, можуть переглядатися не частіше, ніж один раз на рік (ст. 16).

Також досить ґрунтовно регулюються питання випробування при призначенні на посаду державної служби. Зокрема, у ст. 26 Закону України «Про державну службу», який набере чинності 01 січня 2015 року зафіксовано, що при призначенні на посаду державної служби груп II, III, IV і V за пропозицією конкурсної комісії, зазначеної у відповідному протоколі її засідання, суб'єктом призначення може бути встановлено випробування з метою підтвердження відповідності рівня професійної компетентності державного службовця вимогам профілю професійної компетентності відповідної посади державної служби. Строк випробування встановлюється від 60 до 120 календарних днів. Разом з тим, у разі незгоди особи з рішенням про встановлення випробування вона вважається такою, що відмовилася від посади державної служби [6]. На наш погляд, така деталізація вказаних положень не тільки чітко визначає процедуру випробування, але й сприяє захисту прав особи. Слід також звернути увагу на те, що уточнюється строк випробування із встановленням мінімального та максимального терміну.

Як і в діючому нині законодавстві, новим Законом передбачається, що одним із обов'язків державного службовця є підвищення рівня своєї професійної компетентності [6]. Проте, новим Законом (ст. 30), на відміну від

діючого Закону «Про державну службу», детально передбачено засади підвищення рівня професійної компетентності державного службовця [6].

Якщо вести мову про Закон України від 17 січня 2002 року «Про вищу освіту», то у першу чергу, варто підкреслити, що він спрямований на врегулювання суспільних відносин у галузі навчання, виховання, професійної підготовки громадян України. Він встановлює правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства і держави у кваліфікованих фахівцях. Закон, окрім безпосередньо питань підготовки кадрів «вищої проби» для потреб державної служби, врегульовує загальні засади післядипломної освіти як спеціалізованого вдосконалення освіти та професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення і оновлення її професійних знань, умінь і навичок або отримання іншої спеціальності на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та практичного досвіду. Післядипломна освіта створює умови для безперервності та наступності освіти і включає перепідготовку, спеціалізацію та розширення профілю (підвищення кваліфікації) особи [7]. В тому числі Закон закріплює загальні ліцензійні та акредитаційні вимоги щодо закладів освіти, які здійснюють підготовку державних службовців, а також здійснюють підвищення кваліфікації та перепідготовку державних службовців. У свою чергу, на рівні спеціального законодавства про державну службу (як правило в підзаконних нормативно-правових актах) розкриваються конкретні вимоги до навчальних закладів у сфері надання вказаних освітніх послуг для державних службовців.

Окрім вище перелічених нормативно-правових актів з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до цієї групи законів можна віднести: Закон України від 07 квітня 2011 року «Про засади запобігання та протидії корупції», Закон України від 17 травня 2012 року «Про правила етичної поведінки», Закон України від 17 березня 2011 року «Про центральні органи виконавчої влади», Закон України від 09 квітня 1999 року «Про місцеві державні адміністрації», Закон України від 20 вересня 2001 року «Про дипломатичну службу», Закон України від «Про судоустрій та статус суддів», Закон України від 05 листопада 1991 року «Про прокуратуру» тощо.

Наступну за рівнем юридичної сили підсистему нормативно-правових актів з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів державних службовців складають підзаконні акти Президента України Кабінету Міністрів України, Національного агентства України з питань державної служби (далі Нацдержслужби України) та інших органів публічної адміністрації.

Узагальнений аналіз всієї сукупності вказаних нормативно-правових актів дозволив виділити найбільш вагомі з них, зокрема:

1) укази та розпорядження Президента України: Указ Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035/95 «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби. Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій»; Указ Президента України від 30 травня 1995 року № 398/95 «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців»; Указ Президента України від 09 листопада 2000 року № 1212/2000 «Про Комплексну програму підготовки державних службовців»; Указ Президента України від 14 серпня 2012 року № 471/2012 «Питання Національної академії державного управління при Президенті України»; Указ Президента України від 05 березня 2004 року № 278/2004 «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу»; Розпорядження Президента України від 09 січня 1999 № 4/99-рп «Про Програму організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних

підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад» тощо;

2) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 квітня 1998 року № 499 «Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців»; Постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 1999 року № 1262 «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 02 червня 2003 року № 828 «Про заходи щодо підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції»; Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 року № 1681 «Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій»; Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 року № 789 «Порядком 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 07 липня 2010 року № 564 «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування»; Постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 2012 року № 411-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03 квітня 1996 року № 252-р «Про підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців за рахунок міжнародної технічної допомоги»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1198-р «Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад з метою створення умов для правового, економічного та організаційного забезпечення розвитку системи підвищення кваліфікації» і т.д.;

3) накази Нацдержслужби України: Наказ Головного управління з питань державної служби України (далі Головдержслужби), Міністерства освіти і науки України та Української Академії державного управління при Президенті України від 30 жовтня 2002 року № 80/625/149 «Про затвердження Порядку відбору на державну службу перспективних випускників вищих навчальних закладів IV рівня акредитації»; Наказ Головдержслужби та Міністерства освіти і науки України від 10 жовтня 2003 року № 100/680 «Про встановлення нормативу чисельності слухачів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Державна служба» в освітній галузі «Державне управління»; Наказ Головдержслужби та Національної академії державного управління при Президенті України від 08 вересня 2005 року № 215/102 «Про встановлення нормативу чисельності слухачів денної форми навчання на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у Національній академії державного управління при Президенті України та її регіональних інститутів державного управління»; Наказ Нацдержслужби України від 04 листопада 2011 року № 51 «Про затвердження вимог до змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування» тощо.

Найнижчу за рівнем юридичної сили сукупність нормативно-правових актів з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів державної служ-

би становлять так звані локальні акти. Вони, на відміну від інших окреслених вище складових вказаної сукупності актів, не здійснюють істотного впливу на відносини у цій сфері. У зв'язку із цим ми не будемо детально зупиняти увагу на вказаному питанні, лише уточнимо, що до цієї групи норм, можна, наприклад, віднести накази та розпорядження керівників та структурних підрозділів органів державної влади щодо визначення штатного графіку проведення та організації курсів з підвищення кваліфікації, визначення баз стажування тощо.

Навіть поверховий погляд на вказану систему нормативно-правових актів у цій сфері дає змогу дати об'єктивну оцінку рівню правового регулювання засад питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів державної служби в Україні як в цілому незадовільного, через істотний рівень розпорошеності норм та їх неузгодженості між собою. Наша особиста думка щодо причин такої ситуації полягає в тому, що на даний момент галузь публічного адміністрування знаходиться в стані активного реформування. При цьому така трансформація є дещо несистемною. Безумовно, це справило негативний вплив і на інститут професійної підготовки державних службовців, потенціал якого на даний момент, на жаль, не реалізується в повному обсязі з причин доволі низького рівня його пра-

вового регулювання, що істотно актуалізує необхідність модернізації цього інституту. Варто відзначити, що схожа думка з цього приводу неодноразово з'являлась протягом останніх років на сторінках вітчизняної адміністративно-правової літератури та публіцистичних джерелах (наприклад, роботи Д.В. Неліпи [8, с. 133-134], В.Г. Понеділко [9, с. 21-22], Н.М. Донченко, Н.Ю. Мордавець, Л.М. Олійник, Ж.А. Усенко [10, с. 4], В. Бойко [11, с. 29], С.О. Грибань [12] та інших.

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що несистемне реформування засад державної служби в цілому призвело до неузгодженості та заплутаності нормативно-правової бази у сфері професійної підготовки кадрів для державної служби, що, у свою чергу, створює істотні проблеми у правозастосуванні, знижує рівень ефективності цієї підгалузі. Для вирішення вказаних проблем, варто здійснити систематизацію всієї сукупності норм про підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців. При цьому така систематизація повинна здійснюватись в два етапи. На першому етапі варто здійснити офіційну інкорпорацію існуючих нормативних положень, а на другому етапі такої систематизації – здійснити їх кодифікацію в межах єдиного кодифікованого акту про державну службу.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05 березня 2004 року // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 578.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
4. Тимошук В. Новий закон про державну службу: новели та проблеми / В. Тимошук, О. Курінний // Юридичний вісник України. – 2011. – № 5 (866). – С. 4-5.
5. Коломоєць Т. О. Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права : теоретико-правовий та нормативний аспекти [Текст] : монографія / Т. О. Коломоєць, М. О. Германюк. – Запоріжжя : ЗНУ, 2012. – 216 с.
6. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 115.
7. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 року № 2984-III // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 327.
8. Неліпа Д. В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні [текст] Навч. посібн. – К. : «Центр учбової літератури», 2012. – 368 с.
9. Понеділко В. Г. Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів : теорія і практика (Особливості організації та методичного забезпечення навчального процесу у системі підвищення кваліфікації управлінських кадрів) / В. Г. Понеділко. – 3. : ПП «Друкарський світ», 2007. – 294 с.
10. Організація професійного навчання персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування: стан та перспективи розвитку : матеріали наради щодо шляхів модернізації професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування / За заг. ред. В. В. Толкованова, О. А. Тертишної. – К. : 2011. – 68 с.
11. Бойко В. Деякі аспекти навчання державних службовців з питань європейської та євроантлантичної інтеграції / В. Бойко // Навчальний процес у закладах системи перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів : досвід та проблеми : Зб. наук. та наук.-метод. пр. / Кол авт. ; Видавництво НАДУ, 005. – Вип. 2 – С. 22-30
12. Грибань С. О. Нормативно-правове забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців / С. О. Грибань // Електронний науковий фаховий журнал «Державне управління : теорія і практика». – 2011. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Griban.pdf>