

Губська О. А.,
кандидат юридичних наук, суддя
Київського апеляційного адміністративного суду,
викладач
Національної школи суддів України

СИСТЕМА ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ THE SYSTEM OF LEGAL GUARANTEES OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS

У статті з'ясовано сутність юридичних гарантій професійного розвитку державних службовців. Наведено їх авторську класифікацію і розкрито зміст кожної із них.

Ключові слова: юридичні гарантії, професійний розвиток, державний службовець, праця, державна служба.

В статье выяснено сущность юридических гарантий профессионального развития государственных служащих. Приведено их авторскую классификацию и раскрыто содержание каждого из них.

Ключевые слова: юридические гарантии, профессиональное развитие, государственный служащий, труд, государственная служба.

In the article revealed the essence of the legal guarantees of professional development of civil servants. Given an author's classification of them and the examined content of each of them.

Key words: legal guarantees, professional development, public employee, labor, public service.

Забезпечення працевлаштування та професійного розвитку державних службовців передбачає наявність механізмів правового впливу на відповідну сферу суспільних відносин з метою усунення будь-яких відхилень, посягань на її ефективну діяльність тощо. До них належать правові гарантії, які покликані створити сприятливі умови для розвитку та розбудови відповідного законодавства, його практичного застосування у конкретних ситуаціях тощо.

На перший погляд видається, що досліджувана тематика стосується виключно науково-теоретичних аспектів, однак докладний аналіз свідчить про її основоположне, фундаментальне значення для усієї сфери державної служби в Україні.

Тематику розвитку законодавства про працевлаштування та професійний розвиток державних службовців у своїх працях досліджували такі вчені-правники: В.С. Андреев, З.В. Бабкіна, Я.І. Безугла, П.М. Василенко, В.С. Венедиктов, Б.А. Виноградов, І.П. Греков, В.П. Данукін, С.В. Дрижчана, В.В. Жернаков, В.М. Земсков, С.О. Іванов, М.І. Іншин, Ю.В. Ковбасюк, Г.І. Кондратьєв, П.С. Кувшинов, О.В. Магницька, А.Р. Мацюк, Ю.П. Орловський, В.П. Пастухов, Н.Г. Плахотнюк, Л.А. Прилуцька, О.І. Процевський, В.І. Прокопенко, З.К. Симорот, В.М. Толкунова, К.П. Уржинський, Н.М. Хуторян, Р.І. Шабанов, Г.І. Шебанова та інші.

На сьогодні не всі питання юридичних гарантій цієї тематики є вивченими, тому доцільно продовжувати наукові пошуки.

О.Ф. Скакун під гарантіями прав, свобод і обов'язків людини та громадянина розуміє систему соціально-економічних, політичних, юридичних умов, способів та засобів, які забезпечують їхню фактичну реалізацію, охорону та надійний захист.

Коли немає гарантій, то права, свободи та обов'язки людини і громадянина приймають форму «заяв про наміри» [1, с. 203], які не мають ніякої цінності ні для особистості, ані для людства. Подібне визначення можна зустріти й у Л.П. Гарчевої та О.Н. Ярмиша, яке зводиться до того, що гарантії основних прав і свобод громадян є системою норм, принципів, умов та вимог, які забезпечують додержання прав, свобод і законних інтересів громадян [2, с. 128]. На думку А.Ю. Олійника, гарантії – це відповідні умови і засоби, що сприяють перетворенню у життя проголошених прав, свобод та обов'язків [3, с. 156]. Отже, юридичні гарантії – це система нормативних і організаційних засобів, завдяки яким забезпечується реалізація прав, свобод і обов'язків особи, а також їх відновлення у випадку порушення.

Одним із видів спеціальних юридичних гарантій є трудові юридичні гарантії, у межах яких розрізняють юридичні гарантії під час укладення трудового договору як основної форми реалізації особою права на працю. Водночас загальні трудові юридичні гарантії стосуються усіх рівнів правовідносин. Тому, аналізуючи юридичні гарантії під час укладення трудового договору, доцільно говорити також про загальні трудові юридичні гарантії та спеціальні трудові юридичні гарантії, які стосуються безпосередньо трудових правовідносин під час укладення трудового договору [4, с. 98]. Юридичні гарантії покликані забезпечити безперешкодну реалізацію, охорону і захист трудових прав, свобод та законних інтересів учасників трудових правовідносин. К.П. Уржинський наполягає, що юридичними гарантіями права на працю слід вважати такі передбачені законодавством засоби щодо діяльності трудових колективів державних та громадських органів, які

сприяють безперешкодному здійсненню цього права для досягнення максимально можливих позитивних результатів на основі законності [5, с. 22]. У межах цього дослідження особливу увагу слід звернути на галузеві гарантії трудових прав та законних інтересів державних службовців, оскільки саме вони є вирішальними на етапі працевлаштування та професійного розвитку відповідних суб'єктів.

Гарантії службово-трудої діяльності державних службовців – це такі умови і засоби, які забезпечують останнім реальні можливості для охорони, безперешкодного здійснення та відновлення (у разі порушення) їхніх посадових повноважень. Службова роль юридичних гарантій полягає не лише в забезпеченні наданих законом державним службовцям можливостей, а й має важливе значення під час вирішення ширших завдань:

1) юридичні гарантії забезпечують проголошену правом можливість досягнення певного соціального блага за рахунок належної поведінки державного службовця;

2) вони допомагають отримати максимально можливий на певному етапі розвитку суспільства позитивний соціально-економічний ефект від якісного здійснення державними службовцями посадових повноважень;

3) юридичні гарантії покликані забезпечити неухильне виконання нормативно-правових актів, дотримання законності у службово-трудої діяльності [6, с. 25]. Юридичні гарантії службово-трудої діяльності не слід відокремлювати, а тим більше протиставляти іншим видам гарантій. Роль і значення юридичних гарантій можна правильно зрозуміти й оцінити, аналізуючи їх у єдності з іншими гарантіями, розглядаючи їх як частину єдиного цілого. Системний підхід до юридичних гарантій дозволяє правильно визначити їхнє місце. З одного боку, не варто перебільшувати роль юридичних гарантій в охороні, забезпеченні й захисті посадових повноважень державних службовців; з іншого боку, було б помилково розглядати юридичні гарантії як якийсь «додаток» до інших гарантій. Науковий підхід до проблеми юридичних гарантій виключає однобічність, недооцінку або переоцінку різних груп гарантій. Кожен із зазначених видів гарантій по-своєму важливий, лише всі разом вони можуть забезпечити повну й усебічну реалізацію прав, свобод, обов'язків та законних інтересів державних службовців [6, с. 25].

Юридичні гарантії за загальним критерієм класифікують на загальногалузеві та міжгалузеві гарантії, за спеціалізованим критерієм виокремлюють власне галузеві гарантії, а відповідно до змісту суб'єктивного права розрізняють загальні юридичні гарантії, які покликані здійснювати права й застосовуються до всіх громадян, та спеціальні юридичні гарантії, які допомагають забезпечити реальне здійснення права, наданого конкретним категоріям громадян [7, с. 51–52]. Зважаючи на наведену автором характеристику юридичних гарантій, доцільно зазначити, що вона є занадто абстрактною і не дозволяє визначити більш специфічні гарантії саме стосовно

професійного розвитку державних службовців. Критерій поділу юридичних гарантій за галузевим спрямуванням у цілому є найбільш актуальним, однак слід також відзначити, що у контексті цієї тематики важливо встановити більш конкретні спеціальні юридичні гарантії, які стосуються виключно досліджуваного суспільно-правового явища.

О.А. Ситницька зазначає, що деякі вчені класифікують гарантії у сфері трудової діяльності за такими критеріями:

1) юридична сила – конституційні, міжнародні та галузеві;

2) міра конкретизації – універсальні (стосуються усіх трудових прав) та спеціальні (стосуються забезпечення реалізації конкретного трудового права);

3) сфера дії – загальні (забезпечення трудових прав усіх працівників незалежно від правового статусу) та додаткові (передбачені для певної категорії працівників за статтю, віком, станом здоров'я тощо);

4) форма вираження юридичних гарантій – гарантії-дозволи, гарантії-обов'язки, гарантії-заборони, гарантії-обмеження;

5) характер впливу – гарантії-санкції, гарантії-рекомендації, альтернативні гарантії [8, с. 9].

Науковець наводить досить широкий перелік юридичних гарантій, які існують у суспільних правовідносинах, що виникають під час трудової діяльності. Зазначена класифікація є доцільною, оскільки вона містить значну кількість юридичних гарантій, які мають усі працівники, зокрема й державні службовці. Водночас варто відзначити, що відсутні конкретні спеціальні гарантії, якими наділені виключно державні службовці та які спрямовані на підтримку й забезпечення їхнього професійного розвитку.

На думку О.П. Смирнова, гарантії трудових прав, зокрема професійного розвитку, за своїм змістом і способом здійснення поділяються на матеріально-правові та процесуальні; за критерієм цільового призначення – на гарантії реалізації трудових прав і гарантії їх охорони; залежно від виконуваних функцій – на превентивні, обмежувальні, компенсаційні, оскаржувальні [9, с. 76]. Цей перелік юридичних гарантій у сфері трудової діяльності є більш доцільним, визначає юридичні гарантії за ефективними критеріями поділу. Зокрема, поділ юридичних гарантій на матеріально-правові й процесуальні є доречним та фактично окреслює сферу діяльності працівника, зокрема й державного службовця, тобто – судову й позасудову. Проте виокремлення таких юридичних гарантій стосується трудової діяльності у цілому, а наше дослідження вивчає виключно одну складову – професійний розвиток та лише стосовно державних службовців.

М.І. Іншин пропонує юридичні гарантії службово-трудої діяльності класифікувати за такими критеріями: 1) суб'єкт їх прийняття (застосування); 2) юридична сила нормативного документа, яким вони передбачені; 3) правове становище службовця, для якого вони встановлені; 4) спрямування гарантій; 5) форма зовнішнього вираження гарантій; 6) міра визначеності; 7) різновид правових норм,

якими вони визначаються; 8) об'єкт охорони та захисту; 9) етап проходження державної служби [10, с. 177–183]. Отже, запропонована науковцем класифікація юридичних гарантій у сфері трудової діяльності державних службовців містить у собі досить значний їх перелік та визначає правову природу юридичних гарантій як критерій. Варто зазначити, що такий підхід до систематизації юридичних гарантій у трудовій діяльності державних службовців є доцільним та вартим запозичення. Потрібно враховувати декілька критеріїв під час формування власної класифікації та виводити юридичні гарантії, які стосуються виключно професійного розвитку державних службовців.

Таким чином, на основі всього вищевикладеного, а також враховуючи правові норми, які містяться в актах національного законодавства, можемо визначити юридичні гарантії у сфері професійного розвитку державних службовців.

1. Забезпечення державних службовців належними умовами для підвищення професійного розвитку.

Професійний розвиток державних службовців, включаючи особисте фахове вдосконалення та кар'єрне зростання, є складною, багатоплановою і багатокомпонентною, проте системно не дослідженою проблемою, що привертає увагу науковців та практиків сфери державного управління. Дослідження проблеми потребує застосування комплексу наукових методів, адекватних об'єкту і предмету пізнання, валідного добору літературних фахових джерел, а також уточнення понятійного апарату з питань професіоналізації, професійного розвитку [11, с. 15]. Ця юридична гарантія передбачає, що як керівник відповідного державного чи місцевого органу влади, так і держава у цілому створюватимуть належні умови для професійного розвитку державного службовця. Забезпечити необхідний рівень підвищення професійного розвитку державних службовців можливо тільки за умови застосування найрізноманітніших підходів, способів та методів у діяльності органів державної влади з професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців. Це пов'язано із специфікою національної системи державного управління, його кадрового забезпечення тощо.

2. Державна фінансово-матеріальна підтримка професійного розвитку державних службовців.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про державне замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (післядипломна освіта) для державних потреб у 2012 році» [12] Національному агентству України з питань державної служби доведений обсяг державного замовлення на підготовку 1 457 магістрів за спеціальностями галузі знань «Державне управління» за формами навчання: денна – 16,3% (237 осіб), заочна – 83% (1 210 осіб), вечірня – 0,7% (10 осіб). До магістерської підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у 2011/2012 навчальному

році залучалося 697 викладачів, які мають науковий ступінь. Серед них докторів наук із державного управління – 51, докторів наук інших галузей – 138, кандидатів наук із державного управління – 92, кандидатів наук інших галузей знань – 416 осіб [13, с. 40]. Професійний розвиток державних службовців забезпечується виключно за рахунок держави (коштів Державного бюджету України) та не передбачає залучення коштів самих державних службовців. Діяльність держави у цій сфері має бути спрямована на повне та необхідне забезпечення державних службовців усіма засобами та знаряддями для підтримки і підвищення свого професійного розвитку (комп'ютерна техніка, мережа Інтернет, спеціальна література, профільне законодавство тощо).

3. Постійність професійного розвитку.

Навчання державних службовців у системі підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації має бути засноване на освоєнні сучасних досягнень науки й передової практики, на використанні сучасних форм і методів навчання в освітньому процесі. Розвиток суспільних відносин і наукових знань у сучасному світі настільки стрімкий, що теорії, погляди, концепції, форми й методи роботи, що є передовими сьогодні, завтра будуть застарілими.

Створення нової системи професійної освіти державних службовців зумовлене стратегією і змістом перетворень, що відбуваються у країні, у яких дедалі більше зростає роль особистісного чинника, наукових знань, професіоналізму й компетентності кадрів державного апарату. Зміст і рівень їхньої професійної підготовки повинні мати випереджувальний характер, враховувати високий динамізм соціальних процесів, завдання і труднощі становлення нової моделі державного управління, кадрового забезпечення державної служби. Ця юридична гарантія означає, що зростання професіоналізму державних службовців відбувається протягом усього часу проходження ними державної служби та без припинення цього процесу.

4. Збереження за державним службовцем його місця роботи, а також рівня оплати праці.

Під час проходження державним службовцем навчання, підвищення кваліфікації (зокрема, поза межами цього органу чи навіть держави) для державного службовця зберігається його місце роботи та заробітна плата. Це означає, що після закінчення такого навчання цим державним службовцем йому надається попередня посада. За взаємною згодою може також бути надана інша робота – рівноцінна або вища з урахуванням кваліфікації. На період відсутності спрямованого на підвищення кваліфікації державного службовця може бути прийнято іншу особу шляхом укладення з нею строкового трудового договору. За відповідними державними службовцями передбачено збереження середньої заробітної плати за основним місцем роботи за час навчання.

5. Індивідуалізація процесу професійного розвитку для кожного державного службовця.

Ефективність процесу розвитку значною мірою залежить від його спрямування. При цьому слід

враховувати зміну навчальної парадигми: від інформативної до розвивальної. Внаслідок навчально-освітніх парадигмальних змін розвиток особистості державного службовця пов'язаний із вирішенням нових завдань: формування або активізація психологічної установки на навчання упродовж життя; оволодіння сучасними технологіями навчання та освоєння знань; набуття або вдосконалення умінь та навичок із реалізації теоретичних знань у професійній діяльності; формування у державного службовця інноваційного типу дій та мислення; підготовка професіоналів, здатних функціонувати в глобальному життєвому та професійному як реальному, так і віртуальному просторах; раціональне співвідношення

теоретичної і практичної складових у навчанні й освіті [14, с. 402–403]. Ця гарантія охоплює визначення потреб та інтересів державного службовця з метою формування єдиної, унікальної та комплексної програми навчання й підвищення професіоналізму для конкретного державного службовця.

Реформування державної служби зумовлює необхідність переосмислення цілої низки теоретичних положень та нормативно-правового регулювання державної служби. Насамперед це стосується питання щодо підвищення її авторитету та ефективності як публічно-правового інституту, покликаного забезпечувати права, свободи та законні інтереси людини й громадянина.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Скакун. О.Ф. Теория государства и права / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
2. Гарчева Л.П. Конституционное право Украины : [учеб. пособ.] / Л.П. Грачев, А.Н. Ярмыш. – Симферополь : Доля, 2000. – 336 с.
3. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / А.Ю. Олійник, С.Д. Гусарев, О.Л. Слюсаренко. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
4. Яцкевич І.І. Класифікація юридичних гарантій реалізації особою права на працю / І.І. Яцкевич // Наукові записки НаУКМА. Серія «Юридичні науки». – 2014. – Т. 155. – С. 97–100.
5. Уржинский К.П. Гарантии права на труд / К.П. Уржинский. – М. : Юрид. лит-ра, 1984. – 199 с.
6. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.05 / М.І. Іншин ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2005. – 39 с.
7. Гарантії в трудовому праві України : [монографія] / О.С. Заржицький, Ю.В. Левенець, О.П. Литвин, Р.Е. Скіпенко. – Д. : АРТ-ПРЕС, 2008. – 288 с.
8. Ситницька О.А. Юридичні гарантії права на працю та права на відпочинок за трудовим законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.А. Ситницька. – Львів, 2009. – 20 с.
9. Трудовое право : [учеб.] / под ред. О.В. Смирнова. – М. : ТК Велби ; Изд-во Проспект. – 2004. – 528 с.
10. Іншин М.І. Класифікація юридичних гарантій службово-трудової діяльності державних службовців / М.І. Іншин // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2009. – Т. 22 (66). – № 2. – С. 177–183.
11. Слюсаренко О.М. Діяльність органів державної влади з професійного вдосконалення й кар'єрного розвитку державних службовців (світовий досвід і його застосування в Україні) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 / О.М. Слюсаренко ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Д., 2007. – 20 с.
12. Про державне замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (післядипломна освіта) для державних потреб у 2012 році : постанова Кабінету Міністрів України № 583 від 17.05.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 50. – Ст. 1962.
13. Реформування державної служби в контексті адміністративної реформи : [навч. посіб.] / укл. О.Л. Леонов, І.Л. Тимошенко, В.Л. Савченко. – Донецьк : ДООЦППК, 2013. – 59 с.
14. Акімов О.О. Розвиток особистості державного службовця в контексті європеїзації державного управління / О.О. Акімов // Університетські наукові записки. – 2008. – № 3. – С. 399–404.