

Губанов О. О.,
кандидат юридичних наук,
провідний юрист програми з вивчення проблем адаптації
законодавства України до законодавства ЄС
юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ,
ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ
СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ
(НА ПРИКЛАДІ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)**

**FEATURES OF LEGAL SUPPORT FOR TRAINING, RETRAINING,
AND PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS
OF UKRAINE IN THE FIELD OF EUROPEAN INTEGRATION
(ON THE EXAMPLE OF LVIV REGION)**

У статті на основі аналізу доктринальних джерел і положень чинного законодавства України визначено особливості підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців України у сфері європейської інтеграції, а також задля більшої конкретизації результатів проведеного аналізу наведено відповідні показники, характерні для Львівської області.

Ключові слова: європейська інтеграція, державна служба, державні службовці, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців.

В статье на основе анализа доктринальных источников и положений действующего законодательства Украины определены особенности подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих Украины в сфере европейской интеграции, а также для большей конкретизации результатов проведенного анализа приведены соответствующие показатели, характерные для Львовской области.

Ключевые слова: европейская интеграция, государственная служба, государственные служащие, подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих.

The article is devoted to research of training, retraining and advanced training of public servants of Ukraine. The author has analyzed the doctrinal sources and the current Ukrainian legislation dedicated to this problem and has determined the main peculiarities of training, retraining and advanced training of public servants of Ukraine. For the sake of more concretizing the results of the analysis, the relevant indicators characteristic of Lviv oblast have been presented.

Key words: European integration, public service, public servants, training, retraining and advanced training of civil servants.

В основу будь-яких прогресивних перетворень як на загальнодержавному, так і на локальному рівнях покладено кадровий ресурс. З огляду на такі положення цілком справедливо зазначимо, що інституційний складник євроінтеграційних процесів відіграє роль тієї рушійної сили, завдяки якій їх реалізація стає можливою. У свою чергу державна служба, виступаючи стрижнем державної влади в Україні, в умовах трансформаційних процесів є одним із найбільш значущих і дієвих інструментів утілення проєвропейських прагнень України.

В умовах сьогодення, коли євроінтеграційні процеси в Україні суттєво прискорились, що вимагає своєчасних та адекватних внутрішньодержавних змін, здійснюваних за підтримки європейських партнерів, значущість державної служби суттєво зростає. Водночас, що цілком закономірно, фактично розширився спектр завдань, виконуваних державними службовцями, та, відповідно, вимоги до їх компетентності.

Виклики, що постають перед державним службовцем сьогодні, є численними. Здебільшого вони пов'язані з необхідністю переосмислення концептуальних підходів до розуміння публічної влади як

такої, потребою в суцільній руйнації пострадянського стереотипного сприйняття влади як апарату примусу та в переорієнтації на сервісну природу діяльності суб'єктів владних повноважень. Кардинальна зміна уявлень про сутність державної служби нерозривно пов'язана з усвідомленням змісту європейських стандартів прав людини та європейських стандартів публічного адміністрування.

Ключові положення, на яких базується прогресивний підхід до публічної служби в її інституційному та функціональному розумінні, сформульовано в документі SIGMA «Принципи публічного управління». Вони слугують орієнтовними напрямками модернізації державної служби й управління людськими ресурсами та визначають основоположні засади проєвропейської моделі останньої. Зокрема, це такі вимоги:

1. Сфера охоплення державної служби є належною, чітко визначеною та застосовується на практиці.

2. Політика й правова база для професійної та чітко впорядкованої державної служби визначаються й застосовуються на практиці; інституційна структура дає змогу здійснювати послідовне та

ефективне управління людськими ресурсами в усій системі державної служби.

3. Відбір і призначення на посади державної служби ґрунтується на досягненнях і здобутках та однаково ставленні до кандидатів на всіх етапах процесу; критерії для переведення на нижчу посаду та припинення державної служби є чіткими й зрозумілими.

4. Прямий чи непрямий політичний вплив на вищі керівні посади державної служби унеможливується.

5. Система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад, є справедливою та прозорою.

6. Забезпечується професійний розвиток державних службовців, що включає регулярне навчання, справедливе оцінювання результатів діяльності, а також мобільність і просування по службі на основі об'єктивних, прозорих критеріїв та здобутків.

7. Здійснюються заходи для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі [1].

Наведені положення є стрижневими з позиції організації й запровадження новітньої моделі державної служби в Україні. Означені перетворення вимагають відповідних змін як на рівні свідомості кожного конкретного державного службовця (усвідомлення природи й призначення державної служби, що базується на європейських стандартах публічного управління), так і на рівні реалізації наданих йому повноважень. З огляду на зазначене цілком закономірним вбачається виокремлення як самостійного принципу публічного управління професійного розвитку державних службовців, що включає регулярне навчання, а також справедливе оцінювання результатів їхньої діяльності.

Актуальність дослідження пов'язана також із тим, що, зокрема, у Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки щодо державної служби та управління людськими ресурсами нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення й проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування в різних галузях, визначені як одна з ключових проблем, характерних на сьогодні для державної служби. Окрім того, у цьому ж документі зазначається, що більшість центральних органів виконавчої влади не застосовують сучасні інструменти управління людськими ресурсами та навчання. Саме тому як основний складовий елемент реформи у сфері державної служби й управління людськими ресурсами визначена реформа системи професійного навчання державних службовців, у тому числі в частині володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи [2].

З огляду на зазначене ставимо за мету дослідження на основі аналізу доктринальних джерел і положень чинного законодавства України визначити особливості підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців України

у сфері європейської інтеграції. Задля більшої конкретизації результатів проведеного аналізу плануємо навести відповідні показники, характерні для Львівської області.

У процесі аналізу означеної проблематики ми частково спирались на праці таких науковців, як Н. Артеменко, О. Зінченко, Т. Лутчин, О. Матвієнко, І. Мельник, М. Цивін та інші.

Переходячи до безпосереднього розгляду окресленої теми, пропонуємо насамперед визначитися зі змістом ключових для нашого дослідження понять. Так, підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в Положенні про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564, трактується як 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 та на службі в органах місцевого самоврядування, зокрема за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» [3].

До системи підготовки належать Національна академія державного управління при Президенті України та її регіональні інститути, інші вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування», центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, а також заклади післядипломної освіти.

Спеціалізація – це профільна спеціалізована підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з метою набуття здатності виконувати окремі завдання й обов'язки, необхідні для професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – це навчання з метою оновлення й набуття вмінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.

Підвищення кваліфікації державних службовців є безперервним процесом, що здійснюється за такими видами:

- 1) навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації;
- 2) тематичні постійно діючі семінари;
- 3) спеціалізовані короткострокові навчальні курси;
- 4) тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги;

5) стажування в органах, на які поширюється дія Закону України «Про державну службу» та Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також за кордоном;

б) самостійне навчання (самоосвіта);

7) щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець» [3].

У контексті розгляду форм підвищення кваліфікації державних службовців необхідно згадати про новелу національного законодавства – Порядок організації і проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 536. У цьому документі визначається, що під терміном «тренінг» варто розуміти вид підвищення рівня кваліфікації державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», що проводиться з метою набуття й удосконалення державними службовцями професійних компетентностей, необхідних для ефективного та на належному рівні виконання посадових обов'язків, управління людськими ресурсами на державній службі, адаптації кращого світового досвіду публічного управління й адміністрування, ознайомлення з новими актами законодавства, обміну професійним досвідом. При цьому організація та проведення тренінгів здійснюється відповідно до рівня професійної компетенції державних службовців з урахуванням потреб у підвищенні кваліфікації таких державних службовців та результатів оцінювання їх службової діяльності. Особливу увагу варто акцентувати на тому, що тематика тренінгових програм визначається з урахуванням зобов'язань, узятих Україною відповідно до угод між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС), та документів, що визначають стратегічні завдання й пріоритети розвитку державного управління [4].

При цьому суттєвим моментом є те, що фінансування підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснюється за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим та інших джерел [3].

У межах дослідження означеної проблематики варто зазначити насамперед, що найбільш ефективні підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців України у сфері європейської інтеграції здійснюються в межах співробітництва зі спеціалістами, які залучаються з-за кордону. Так, у п. 12 Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування прямо передбачено, що іноземні фахівці, представники іноземних навчальних закладів, інших установ та організацій залучаються до навчання за пріоритетними напрямками підготовки, спеціалізації й підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на підставі відповідних договорів, у тому числі про міжнародну технічну допомогу, договорів про співробітництво між українськими та іноземними навчальними

зкладами, а також інших договорів із зарубіжними партнерами, укладених і зареєстрованих згідно із законодавством України [3].

Залучення іноземних фахівців у процесі підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців України є не єдиним способом співробітництва з такими фахівцями. Так, досягнення означених завдань можливе також за рахунок участі України в міжнародних проектах, до яких залучаються європейські експерти. У межах цих проектів здебільшого проводиться консультування з публічними службовцями з найбільш актуальних питань реформування публічної служби в Україні. Зокрема, мова йде про програму SIGMA, а також про проекти TAIEX та Twinning. Особлива цінність таких заходів пов'язана з тим, що закордонні експерти, які залучаються до них, надають найбільш ефективну допомогу, особливо в частині тлумачення норм законодавства ЄС та роз'яснення змісту ключових європейських стандартів публічного управління, а також із вузькою спрямованістю таких заходів. Так, наприклад, у межах проекту SIGMA допомога надавалася за напрямом підтримки реформ державного управління та розвитку потенціалу органів державного управління за шістьма основними напрямками: а) реформа державного управління; б) розвиток політики й координація; в) державна служба та управління людськими ресурсами; г) підзвітність; г) надання послуг; д) державне управління фінансами, зовнішній аудит і державні закупівлі [5].

У частині підвищення рівня обізнаності державних службовців із положеннями законодавства ЄС та питаннями євроінтеграції загалом суттєву роль відіграє інформаційно-просвітницька діяльність. Вона проводиться шляхом оприлюднення відповідних нормативних положень на офіційних ресурсах Національного агентства України з питань державної служби, Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, відповідних центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій. Також проводяться інформаційно-просвітницькі заходи співробітниками вищих навчальних закладів із відвідуванням органів публічної влади, спрямовані на роз'яснення найбільш актуальних положень чинного законодавства та законодавства ЄС, значущості й сутності проведених реформ.

Таким чином, нами було розглянуто найбільш розповсюджені сьогодні способи підвищення професіоналізму державних службовців у сфері євроінтеграційних перетворень, що відбуваються в Україні. Очевидно, що в цій царині існує ще безліч проблем, які з огляду на особливу значущість досліджуваного питання потребують першочергового вирішення.

І. Мельник комплексно вивчає питання модернізації професійного навчання державних службовців, а також розробляє низку рекомендацій, що стосуються підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців. Зокрема, науковець

називає такі можливі способи підвищення ефективності діяльності у визначеній сфері:

1) трансформація існуючої системи професійного навчання згідно з вимогами європейських стандартів;

2) координація спільної діяльності навчальних закладів, органів державної влади щодо формування змісту навчання державних службовців;

3) створення умов для конкуренції між суб'єктами професійного навчання, які надають освітні послуги;

4) контроль та оцінка діяльності навчальних закладів як передумова забезпечення ефективності професійного навчання;

5) створення ефективної системи інформування громадськості, органів державної влади про освітні послуги та порядок їх надання;

6) розбудова освітньої й наукової галузей «державне управління» відповідно до основних принципів єдиного європейського простору вищої освіти в напрямі фундаменталізації, індивідуалізації та безперервності професійного навчання державних службовців;

7) удосконалення підходу до розподілу державного замовлення підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців;

8) розвиток та урізноманітнення форм і видів підвищення кваліфікації для забезпечення безперервного професійного навчання;

9) формування системи об'єктивного оцінювання, діагностики, мотивації та професійної самореалізації кадрового потенціалу;

10) диференціація професійного навчання державних службовців залежно від потреб, виду професійної діяльності та класифікації посад [6].

До зазначеного варто додати, що на сьогодні залишається відкритим питання прийняття єдиних стандартів підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. На поточному етапі Національною академією державного управління при Президентові України розроблено проект Стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [7], проте він досі не набув статусу чинного документа. Зауважимо, що за відсутності належного правового регулювання питання підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців України, у тому числі у сфері європейської інтеграції, суттєво ускладнюється.

Задля конкретизації показників підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців України у сфері європейської інтеграції наведемо дані щодо Львівської області. У цьому регіоні питаннями підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців опікується Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Окрім того,

згаданим інститутом здійснюється також підготовка фахівців для органів державного управління й місцевого самоврядування, проводяться наукові дослідження в галузі державного управління та місцевого самоврядування, підготовка наукових і науково-педагогічних кадрів.

Основні завдання Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України у сфері підвищення кваліфікації управлінців/посадовців є такими:

1) підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування для роботи на посадах IV–VII категорій посад та відповідного кадрового резерву;

2) підвищення кваліфікації керівників підприємств, установ та організацій, що перебувають у державній і в інших формах власності;

3) участь у розробленні вимог до змісту, обсягу та рівня освітньої й фахової підготовки державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та керівників державних підприємств, установ та організацій.

Навчальний процес у Львівському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України організовано за регіональною, обласною, міською програмами та за тематичними (госпрозрахунковими) короткостроковими семінарами й тренінгами. За період функціонування навчань із підвищення кваліфікації з 1996 р. по 2015 р. усіма цими формами було охоплено більше ніж 35 тисяч управлінців/посадовців західного регіону України. При цьому станом на початок 2015 р. у Львівській області працювали 21 102 державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування V–VII категорій посад, освітні послуги з підвищення кваліфікації яких забезпечував Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України [8].

Наведені дані вказують на відносно високий рівень забезпечення процесів підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців України. З огляду на те, що головною метою занять у системі підвищення кваліфікації державних службовців у Львівському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України є навчання слухачів творчого підходу до вирішення основних практичних проблем та виконання своїх професійних обов'язків на основі принципів демократичного врядування, а також оволодіння технологіями новітнього менеджменту [8], у Львівській області активно реалізуються освітянські заходи з орієнтацією на проєвропейський вектор. Позитивний досвід упровадження такої практики у сфері освіти вказує на можливість її подальшого поширення в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. The Principles of Public Administration: 2017 edition [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.
2. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/page>.
3. Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>.
4. Про затвердження Порядку організації і проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 536 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/536-2016-%D0%BF>.
5. SIGMA at a glance [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sigmaxweb.org/>.
6. Мельник І. Особливості модернізації професійного навчання в управлінні персоналом / І. Мельник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Melnyk.pdf.
7. Проект Стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : неофіційний документ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT2416.html.
8. Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/>.