

УДК 349.24:331.55

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.3.7>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Луценко О.Є.,
*кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри трудового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
<https://orcid.org/0000-0001-9357-8546>*

Луценко О.Є. Правове регулювання професійного розвитку державних службовців.

Метою статті є з'ясування особливостей та виявлення проблем професійного розвитку державних службовців та надання науково-обґрунтованих пропозицій до їх вирішення. Зазначено, що наявна в Україні криза, а також необхідність відповідності стандартам Європейського Союзу, постійна реструктуризація робочих місць у поєднанні з необхідністю безперервного професійного розвитку державних службовців, вимагає формування дієвого правового регулювання професійного розвитку службовців та механізму реалізації ними свого обов'язку на безперервне професійне навчання. У роботі аргументується, що кар'єра службовця складається з наступності посад в ієрархії, що є результатом набутого досвіду, протягом практичної діяльності та безперервного професійного розвитку. Кар'єра чи професійний розвиток – це складніший процес, ніж навчання, спрямований на отримання знань, як щодо поточної, так і щодо майбутніх посад, упродовж усього тривалість життя і розвитку державного службовця. Автор переконує, що на українському ринку праці варто обрати найбільш ефективний спосіб ідентифікації, залучення і підтримки професіоналів з винятковими навичками та/або професійним досвідом. У статті зазначається, що державні службовці часто не мають достатньої інформації та знань, щоб реагувати на конкретну ситуацію, тож у таких умовах навчання є життєво важливим для державних службовців. Відтак, професійний розвиток державних службовців є безперервним процесом, що відповідно потребує належного правового регулювання та механізму його реалізації, а значить для вироблення цих найкращих та дієвих рекомендацій потрібні ґрунтовні науко-практичні дослідження цих питань. Державні службовці можуть реалізовувати своє право на професійне навчання через: (1) підготовку; (2) підвищення кваліфікації; (3) стажування; (4) самоосвіту. Автор доводить, що механізм реалізації держслужбовцями права на професійне навчання дає збої на практиці. Хоча чинне законодавство і гарантує збереження посади та заробітку на час навчання, все ж нерідко службовцям відмовляють у їх збереженні. Факт проходження підвищення кваліфікації, стажування тощо обов'язково повинні враховуватися під час оцінювання результатів службової діяльності держслужбовців.

Ключові слова: професійний розвиток, професійне навчання, професійне зростання, підвищення кваліфікації, мобільність, державна служба.

Lutsenko O. Ye. Legal regulation of professional development of civil servants.

The purpose of the article is to clarify the peculiarities and identify the problems of the professional development of civil servants and to provide scientifically based proposals for their solution. It is noted that the current crisis in Ukraine, as well as the need to comply with the standards of the European Union, the constant restructuring of workplaces in combination with the need for continuous professional development of civil servants, requires the formation of an effective legal regulation of the professional development of civil servants and a mechanism for them to implement their obligation for continuous professional training. The work argues that the career of an employee consists of a succession of positions in the hierarchy, which is the result of acquired experience, during practical activities and continuous professional development. Career or professional development is a more complex process than education, aimed at acquiring knowledge, both for current and future positions, throughout the life and development of a civil servant. The author is

convinced that the Ukrainian labor market should choose the most effective way to identify, attract and support professionals with exceptional skills and/or professional experience. The article notes that civil servants often do not have sufficient information and knowledge to respond to a specific situation, so in such circumstances training is vital for civil servants. Therefore, the professional development of civil servants is a continuous process that, accordingly, requires proper legal regulation and a mechanism for its implementation, which means that in order to develop these best and effective recommendations, thorough scientific and practical research of these issues is required. Civil servants can exercise their right to vocational training through: (1) training; (2) professional development; (3) internship; (4) self-education. The author proves that the mechanism of implementation of the right to professional training by civil servants fails in practice. Although the current legislation guarantees the preservation of the position and earnings during the study, it is not uncommon for employees to be denied their preservation. The fact of passing advanced training, internship, etc. must be taken into account when evaluating the results of civil servants' official activities.

Key words: professional development, advanced training, professional growth, career development, mobility, public service.

Постановка проблеми. Наявна в Україні криза, а також необхідність відповідності стандартам Європейського Союзу, постійна реструктуризація робочих місць у поєднанні з необхідністю безперервного професійного розвитку державних службовців, вимагає формування дієвого правового регулювання професійного розвитку службовців та механізму реалізації ними свого обов'язку на безперервне професійне навчання. Кар'єра службовця складається з наступності посад в ієрархії, що є результатом набутого досвіду, протягом практичної діяльності та безперервного професійного розвитку. Кар'єра чи професійний розвиток – це складніший процес, ніж навчання, спрямований на отримання знань, як щодо поточної, так і щодо майбутніх посад, упродовж усього тривалість життя і розвитку державного службовця.

На українському ринку праці варто обрати найбільш ефективний спосіб ідентифікації, залучення і підтримки професіоналів з винятковими навичками та/або професійним досвідом.

Знання та навички державних службовців, необхідні для сучасного управління, не є ізольованими в одній сфері, а є універсально необхідними для впливу на державну політику та реалізацію в глобальному суспільстві. Ось чому важливо, щоб державні службовці володіли фундаментальними знаннями в широкому діапазоні нових сфер знань (цифровізація, сучасні управлінські методи, лідерство тощо).

Набуття досвіду як керівництва та управління є важливим для кожного службовця. Державні службовці часто не мають достатньої інформації та знань, щоб реагувати на конкретну ситуацію, тож у таких умовах навчання є життєво важливим для державних службовців. Відтак, професійний розвиток державних службовців є безперервним процесом, що відповідно потребує належного правового регулювання та механізму його реалізації, а значить для вироблення цих найкращих та дієвих рекомендацій потрібні ґрунтовні науко-практичні дослідження цих питань.

Стан опрацювання. Питання професійного розвитку були предметом наукових досліджень таких науковців, як-от: А.С. Барський [1], Г.Ю. Бондар [2], К.О. Голікова [3], О.М. Кримська [4], І.В. Лагутіна [5], О.Я. Окіс [6], О.М. Ярошенко [1] та ін. Разом з тим, багато науково-прикладних проблем залишилися поза увагою вчених. Більше того, в контексті суттєвих законодавчих змін щодо професійного розвитку державних службовців, що не знайшли відображення на сторінках досліджень зазначених правників, варто зосередитися на з'ясуванні окремих науково-практичних питань професійного розвитку держслужбовців.

Метою статті є з'ясування особливостей та виявлення проблем професійного розвитку державних службовців та надання науково-обґрунтованих пропозицій до їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі професійний розвиток розглядається як основний результат навчання, який визначають, як:

- системно-організований процес безперервного професійного навчання персоналу для підготовки його до виконання нових виробничих функцій, професійно-кваліфікаційного просування, формування резерву керівників та вдосконалення структури персоналу;
- забезпечення і організацію процесу навчання для досягнення поставлених організацією цілей;
- удосконалення навичок та вмій, розширення обсягу знань, підвищення компетенції, схильності до навчання і ентузіазму співробітників на всіх рівнях організації, що сприяє безперервному зростанню [7, с. 45].

Професійний розвиток державного службовця – це мета, сенс і цінність його професійної культури як особистості та як конкретного фахівця; складний, суперечливий і багатогранний процес, який складається з особистісного, професійного та фахового розвитку, детермінований, як правило, соціальними, професійно-технологічними, віковими, особистісними, провідними індивідуально-психічними, професійно важливими та фаховими якостями та рисами, має відкритий, нерівномірний і гетерохронний характер; результат постійного пошуку відповіді щодо сутності суперечностей (зовнішні та внутрішньо особистісні), які постійно виникають у професійній діяльності, та намагання фахівця їх вирішити або зняти; необхідна умова успішної професійної діяльності фахівця; необхідна умова особистісної та професійної самоактуалізації фахівця в професійній і фаховій діяльності [8, с. 135].

У сучасній системі професійного навчання державних службовців України немало прогалин. Загальні недоліки цієї системи:

- по-перше, відсутність конкуренції державних та недержавних освітніх установ за право отримання державного замовлення на професійну підготовку і підвищення кваліфікації державних службовців;
- по-друге, повне підпорядкування освітніх установ своїм замовникам, що сковує ініціативу освітніх установ;
- по-третє, широке і не завжди виправдане залучення державних службовців, що не мають наукових ступенів, для участі в освітніх програмах в якості викладачів;
- по-четверте, відірваність системи додаткової професійної освіти службовців від практики та від загальноосвітньої системи, що забезпечується Міністерством освіти і науки України. Це породжує недостатню скоординованість із загальними освітніми стандартами викладання загально-гуманітарних дисциплін, що надто знижує якість підвищення кваліфікації;
- по-п'яте, проблеми щодо якості розробки правової бази професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: фрагментарність регулювання та юридична невизначеність багатьох понять професійного розвитку державних службовців (наприклад, яка освіта потрібна для службовців, що мають певний ранг та займають певну посаду);
- по-шосте, формування та розвиток освітньої системи, за допомогою якої повинна проводитись професійна підготовка і перепідготовка кадрів державної служби [6, с. 71].

Відповідно до приписів Закону України «Про державну службу» [9] професійний розвиток – безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей (п. 5¹ ст. 1).

Державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно.

Професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері публічного управління та адміністрування, у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном. На строк професійного навчання за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата.

Необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності.

Керівник державної служби забезпечує професійне навчання державних службовців, вперше призначених на посаду державної служби, протягом року з дня їх призначення.

Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки (ст. 48 [9]).

Державні службовці можуть реалізовувати своє право на професійне навчання через: (1) підготовку; (2) підвищення кваліфікації; (3) стажування; (4) самоосвіту [10].

Механізм реалізації держслужбовцями права на професійне навчання дає збої на практиці. Хоча чинне законодавство і гарантує збереження посади та заробітку на час навчання, все ж нерідко службовцям відмовляють у їх збереженні. Проілюструємо судовою справою. Так, позивач (дежслужбовець) звернувся до суду з позовом про визнання протиправною відмову у виплаті збереженої заробітної плати на збереженій посаді заступника начальника державної податкової інспекції за весь час професійного навчання – з 01.09.2018 р. по 31.12.2019 р. за денною формою навчання.

Суд установив, що позивач збув дійсно зарахований на денну форму навчання строком на 4 місяця з 01.09.2018 р. по 31.12.2019 р. А заняття проводилися поза робочим часом, а саме: у середу та п'ятницю з 18 год. 20 хв. до 21 год. 00 хв., в суботу з 8 год. 30 хв. до 14 год. 40 хв. Такий графік проведення занять із слухачами ЗВО пояснив, тим, що інститут активно шукає шляхи використання нових, інноваційних форм та методів надання освітніх послуг державним службовцям. Зокрема, інститут розпочав роботу по запровадженню дуальної освіти, що передбачає поєднання навчання осіб у закладах освіти з навчанням на робочих місцях.

Суд першої інстанції, задовольняючи частково позовні вимоги, виходив з того, що необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності. У той же час, чинним законодавством не передбачено виплати заробітної плати одночасно з виплатою стипендії державним службовцям, направленим на навчання.

Колегія суддів адміністративного суду погодилася із висновками суду першої інстанції, виходячи з наступного. Дійсно, необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності. А така гарантія як збереження посади та заробітної плати на весь час навчання передбачена у випадках проходження слухачами навчання за державним замовленням і договорами між Національною академією державного управління при Президентіві України та замовниками на умовах, що визначаються такими договорами, у разі проходження державним службовцем конкурсу та успішного складання іспитів.

У ході судового розгляду не підтверджено факт наявності на момент виникнення спірних правовідносин необхідності у проходженні професійного навчання позивача, яка була визначена безпосереднім керівником чи службою управління персоналом, як це передбачено положеннями ст. 48 Закону України «Про державну службу», не надано відповідного договору щодо професійного навчання позивача за рахунок коштів державного бюджету.

Але суб'єктом призначення видано наказ від 23.11.2018 р. із посиланням на ст. 48 Закону України «Про державну службу» про збереження за позивачем посади та заробітної плати на період професійного навчання з 26.11.2018 р. по 31.12.2019 р., на підставі довідки Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України, згідно з якою позивачу дозволено з 02.11.2018 р. по 15.12.2018 р. відвідування занять та здача модульних контролів за індивідуальним графіком. Однак цей індивідуальний графік не наданий, встановити в які саме часи планувалося відвідування занять та здача модульних контролів не була можливою. А тому інформація щодо неможливості поєднання професійного навчання з роботою відсутня.

За наведених обставин, враховуючи, що на момент подання заяви від 10.08.2018 р. та видання суб'єктом призначення наказу про збереження посади та заробітної плати від 23.11.2018 р. позивач проходив навчання саме за денною формою, саме тому такі дії відповідача фактично є визнанням позовних вимог та дають підстави для задоволення вимог в частині визнання протиправною відмови у збереженні посади та заробітної плати на час професійного навчання. Відтак, суд дійшов висновку про зобов'язання відповідача виплатити заборгованість, яка виникла з виплати збереженої заробітної плати на збереженій посаді за весь час професійного навчання [11].

Таких спорів дуже багато, а пов'язано все з тим, що НАДС 20 серпня 2018 року надало роз'яснення № 55-р/з «Про деякі питання професійного навчання за денною формою за державним замовленням державних службовців» [12]. Згідно із абз. 9 Роз'яснення під збереженням заробітної плати розуміється збереження встановленої наказом (розпорядженням) керівника державної служби в державному органі заробітної плати (посадового окладу, надбавки за вислугу років, надбавки за ранг). Разом з тим НАДС зазначило, що одночасна виплата стипендії та заробітної плати державному службовцю, направленому на навчання, не передбачається. У цьому контексті погодимося із правовою позицією судів, які зазначають, що роз'яснення не є рішенням суб'єкта владних повноважень (нормативно-правовим актом чи індивідуальним актом), а тому самі по собі, не створюють будь-яких правових наслідків. При цьому нарахування і виплата заробітної плати та/або встановлення і виплата стипендії держслужбовцям не відноситься до повноважень НАДС [13]. Ми підтримуємо цю позицію, оскільки навіть навчання держслужбовця за програмою за державним замовленням, отримання стипендії не виключає отримання ним заробітної плати, позаяк відповідно до чинного законодавства і посада, і заробіток зберігаються за службовцем на весь строк професійного навчання.

Ще одним важливим питанням для ефективного забезпечення механізму реалізації обов'язку державних службовців на безперервний професійний розвиток є той факт, що ті ЄКТС, які службовці отримують під час професійного навчання не враховуються під час оцінювання їх професійної діяльності. Виникає справедливе запитання – навіщо тоді набрання цих ЄКТС? Адже підвищення кваліфікації напряму впливає та якість та ефективність результатів професійної діяльності державних службовців. Яскравим прикладом цього може слугувати судова справа за позовом держслужбовця про скасування висновку щодо оцінювання результатів службової діяльності. Суть спору полягала в тому, що службовцю виставили незадовільну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності, тоді як держслужбовець посилався на те, що відповідно до чинного законодавства для оцінки «відмінно» – бал «4» необхідно не менше ніж 0,4 кредиту, а службовець за звітний рік набрав загалом 1,17 кредитів ЄКТС, що свідчить про перевиконання програм професійного навчання майже в 3 рази. Однак Суд не взяв це до уваги і дійшов висновку, що визначення та виставлення оцінки за виконані завдання є дискреційними повноваженням керівника. Суд наголосив, що не може втручатися у дискреційні повноваження відповідача в частині надання оцінки виставлених суб'єктом оцінювання балів, та перебирати на себе дискреційні повноваження суб'єкта оцінювання щодо застосування критеріїв виставлення балів та обґрунтування виставленої оцінки, оскільки судом надається виключно юридична оцінка відповідності проведеної процедури оцінювання, а тому у задоволенні позовних вимог про скасування висновку щодо оцінювання результатів службової діяльності позивача суд відмовив [14]. Вважаємо, що факт проходження підвищення кваліфікації, стажування тощо обов'язково повинні враховуватися під час оцінювання результатів службової діяльності держслужбовців.

Висновок. Кар'єра службовця складається з наступності посад в ієрархії, що є результатом набутого досвіду, протягом практичної діяльності та безперервного професійного розвитку. Кар'єра чи професійний розвиток – це складніший процес, ніж навчання, спрямований на отримання знань, як щодо поточної, так і щодо майбутніх посад, упродовж усього тривалість життя і розвитку державного службовця.

На українському ринку праці варто обрати найбільш ефективний спосіб ідентифікації, залучення і підтримки професіоналів з винятковими навичками та/або професійним досвідом.

Державні службовці часто не мають достатньої інформації та знань, щоб реагувати на конкретну ситуацію, тож у таких умовах навчання є життєво важливим для державних службовців. Відтак, професійний розвиток державних службовців є безперервним процесом, що відповідно потребує належного правового регулювання та механізму його реалізації, а значить для вироблення цих найкращих та дієвих рекомендацій потрібні ґрунтовні науко-практичні дослідження цих питань.

Державні службовці можуть реалізовувати своє право на професійне навчання через: (1) підготовку; (2) підвищення кваліфікації; (3) стажування; (4) самоосвіту

Механізм реалізації держслужбовцями права на професійне навчання дає збої на практиці. Хоча чинне законодавство і гарантує збереження посади та заробітку на час навчання, все ж нерідко службовцям відмовляють у їх збереженні. Факт проходження підвищення кваліфікації, стажування тощо обов'язково повинні враховуватися під час оцінювання результатів службової діяльності держслужбовців.

Список використаних джерел:

1. Барський А.С., Луценко О.Є., Ярошенко О.М. Правові засади функціонування системи професійного розвитку працівників в Україні: монографія. Харків: Юрайт, 2015. 240 с.
2. Бондарь А.Ю. Правовое регулирование образовательно-трудовых отношений в условиях перехода к рыночной экономике: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Екатеринбург, 1999. 169 с.
3. Голікова К.О. Правове регулювання професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації на підприємствах в умовах ринкової економіки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2010. 183 с.
4. Кримська О.М. Правові засади та форми забезпечення професійного зростання працівника в нових умовах економічного розвитку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2012. 187 с.
5. Лагутіна І. В. Особисті немайнові трудові права працівників у системі трудових прав: моногр. Одеса: Фенікс, 2014. 426 с.

6. Окіс О.Я. Професійний розвиток державних службовців центральних органів виконавчої влади як фактор стабілізації державної служби України: дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.03. Київ, 2009. 237 с.
7. Гриньова В. Адміністративне управління трудовим потенціалом. Харків: ХНЕУ. 2012. 228 с.
8. Ягупов В.В. Методологічні засади професійного розвитку особистості фахівця. 2015. С. 126–136. URL: https://lib.iitta.gov.ua/10784/1/Ягупов_методол_семінар.pdf (дата звернення 04.01.2023).
9. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
10. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. *Офіційний вісник України*. 2019. № 19. Ст. 648.
11. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 14 грудня 2021 р. Справа № 520/9169/18 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101892028> (дата звернення 04.01.2023)
12. Про деякі питання професійного навчання за денною формою за державним замовленням державних службовців: роз'яснення НАДС від 20 серпня 2018 р. № 55-р/з URL: <https://nads.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-profesijnogo-navchannya-za-dennoyu-formoyu-za-derzhavnim-zamovlenniam-derzhavnih-sluzhbovciv>.
13. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 22 грудня 2020 року Справа № 640/3309/19 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93790479> (дата звернення 04.01.2023).
14. Рішення Тернопільського окружного адміністративного суду від 23 червня 2021 року Справа № 500/72/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98115698> (дата звернення 04.01.2023).