

## РОЗДІЛ 5

# ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.22

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-12/43>

### ОКРЕМІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

### CERTAIN LEGAL ASPECTS OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF THE CIVIL SERVANTS

Галкіна Н.М., к.ю.н., доцентка,  
доцентка кафедри трудового права

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Метою статті є дослідження правових та організаційних аспектів професійного розвитку державних службовців та пошук можливих шляхів удосконалення існуючого механізму планування, організації й реалізації підвищення кваліфікації державних службовців. Виявлено актуальні правові проблеми, що перешкоджають процесу підвищення кваліфікації державних службовців у контексті подальшої освіти.

Мотивація особи, яка вступає на державну службу, пов'язана з високим соціальним статусом та матеріальним стимулюванням у процесі кар'єрного зростання. Своєю чергою кар'єрне просування стимулює якісно надавати державні послуги та професійно вдосконалюватися. Наскільки ефективною є кадрова політика на державній службі, з-поміж іншого, вказує професійний розвиток та підтримка власної професійної траєкторії кожного службовця.

Крім «глобальних» рекомендацій щодо вдосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців пропонується авторське визначення траєкторії професійного розвитку державного службовця. Наведено зарубіжний досвід професійного розвитку державних службовців, що передбачає можливість вибору державними службовцями програм підвищення кваліфікації. Рекомендовано орієнтувати траєкторію професійного розвитку державного службовця на можливість вибору службовцем програм підвищення кваліфікації з урахуванням бюджетних асигнувань. Звернуто увагу на актуальну не лише в умовах пандемії активізацію інформаційно-цифрової компетентності сучасного державного службовця з метою професійного розвитку. Серед тривожних недоліків системи професійного розвитку державних службовців – відірваність програм навчання від практики, що можна подолати озброївшись результатами соціологічних опитувань державних службовців шляхом суттєвої переорієнтації програм підвищення кваліфікації на практичну складову (запрошення фахівців-практиків, апробація набутих теоретичних знань під час виїзних засідань в органах влади, активізація стажувань тощо).

**Ключові слова:** державний службовець, державна служба, професійний розвиток, службові обов'язки, професійна компетентність.

The goal of this article is the study of legal and organizational aspects for professional development of civil servants and searching for possible ways of improving the existing mechanism of planning, organization and implementation of professional development of civil servants. Identified relevant legal issues hindering the process of professional development of civil servants in the context of further education.

The motivation of a person entering the civil service is related to high social status and financial incentives in the process of career growth. In turn, career advancement stimulates the provision of quality public services and professional development. How effective is the personnel policy in the civil service, among other things, indicates the professional development and support of each employee's own professional trajectory.

In addition to the "global" recommendations for improving the system of professional development of civil servants, the author's definition of the trajectory of professional development of civil servants is proposed. The foreign experience of professional development of civil servants is given, which provides an opportunity for civil servants to choose advanced training programs. It is recommended to focus the trajectory of professional development of civil servants on the possibility for employees to choose training programs based on budget allocations. Attention is drawn to the activation of information and digital competence of modern civil servants for professional development, which is relevant not only in the pandemic. Among the worrying shortcomings of the system of professional development of civil servants is the isolation of training programs from practice, which can be overcome by arming the results of opinion polls of civil servants by significantly reorienting training programs to the practical component (inviting practitioners), intensification of internships, etc.).

**Key words:** civil servant, civil service, professional development, job responsibilities, professional competence.

Реалізація державної політики в будь-якій сфері суспільних відносин істотно залежить від кадрового потенціалу органів державної влади. У свою чергу, кадрове забезпечення впливає на якість надання публічних послуг. Державний службовець потребує професійного розвитку, щоб своєчасно і якісно виконувати державно-управлінські завдання, тому питання професійного розвитку цілком природно постає у житті кожного державного службовця на певному етапі побудови кар'єри, адже безпосередньо пов'язане з просуванням по службі, рівнем грошового забезпечення, застосуванням заходів заохочення тощо.

Щоб бути цікавими роботодавцю та конкурентоздатним на ринку держслужбовців, останнім слід повсякчас підвищувати рівень своєї професійної компетентності. Особливої актуальності набуває питання професійного розвитку (від підготовки за рівнем магістра за спеціальностями, необхідними для професійної діяльності на державній службі, підвищення кваліфікації та стажування у перебігу служби до самоосвіти) з огляду на нарахування

кредитів ЄКТС, які підлягають обліку службою управління персоналом державних органів, за результатами професійного навчання державних службовців. Державні службовці у межах виконання індивідуальних програм мають набирати не менше одного кредиту ЄКТС протягом календарного року, зокрема 0,1-0,2 кредиту ЄКТС шляхом самоосвіти (на виконання норм п. 7 Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106 (далі – постанова № 106)). Облік кредитів ЄКТС здійснюється за кожним видом професійного навчання шляхом внесення відомостей про нараховані кредити ЄКТС до особової картки державного службовця.

Таким чином, динамічний, безперервний професійний розвиток сприятиме держслужбовцю в просуванні по службі, спрямований на набуття та вдосконалення про-

фесійних знань, умінь та навичок ефективної державної служби, що забезпечують належний рівень професійної компетентності на займаній посаді відповідно до встановлених посадових обов'язків. Професійний розвиток призводить до творчої самореалізації держслужбовця, підвищення результативності його роботи, а також передбачає розширення особистісно-ділових якостей, креативності, мотиваційної сфери та ціннісних орієнтацій. Мета професійного розвитку державного службовця – сприяти більш якісному виконанню службовцем покладених на нього обов'язків.

Професійний розвиток працівників загалом та державних службовців зокрема дедалі частіше стає предметом наукових досліджень. Так, окремими аспектами професійного розвитку займалися Н.М. Вапнярчук, О.А. Губська, Н.А. Жиденко, О.С. Луценко, Л.Л. Прокопенко, П.С. Щербаков, О.М. Ярошенко, Ю.В. Яшина та інші вчені.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на підставі аналізу чинного законодавства України, теоретичного осмислення наукових праць вчених у відповідних галузях знань з'ясувати сутність та особливості професійного розвитку державних службовців, а також сформулювати пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення цього процесу в зазначеній царині.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до п. 5-1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (далі – Закон № 889) професійний розвиток – безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей. Таке саме визначення міститься в розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 1 грудня 2017 р. № 974-р, а також у постанові № 106. Водночас визначення професійного розвитку не простежується у нормах Закону України «Про професійний розвиток працівників» від 12 січня 2021 р. № 4312-VI, що вважаємо недоліком цього законодавчого акта. Якщо в Законі «Про професійний розвиток працівників» окрему статтю 1 присвячено визначенню основних термінів, то було б логічним розкрити поняття професійного розвитку працівників, оскільки саме цей базовий закон просякнутий ідеєю функціонування системи професійного розвитку працівників.

Аналізуючи категорію «професійний розвиток», доцільно підкреслити безперервність цього процесу. У розвиток цієї тези Л.Л. Прокопенко та П.С. Щербаков слушно зосереджують увагу наукової спільноти на необхідності безперервної освіти державних службовців, оскільки світовий досвід свідчить, що фахівці, які не займаються різними формами підвищення кваліфікації, вже через 5 років після навчання втрачають до 80% знань та умінь, які вони отримали під час базової освіти [1, с. 15]. Змінюються законодавчі підвалини порядку проходження державної служби, оновлюються підзаконні акти, що регламентують діяльність службовців та деталізують певні процедури, передбачені нормами базового закону № 889; підвищують свій рівень професійної компетентності колеги-держслужбовці; впроваджуються інноваційні технології на державній службі – вказані складові мають лише стимулювати державного службовця професійно розвиватися, відточувати професійну майстерність. З нашої позиції, консервативні знання держслужбовців, не підкріплені новими, осучасненими, прогресивними знаннями, умінями та навичками, роблять державного службовця сумнівно конкурентоспроможним на ринку праці.

Мотивація особи, яка вступає на державну службу, пов'язана з омріяним високим соціальним статусом та матеріальним стимулюванням у процесі кар'єрного

зростання. Своєю чергою, кар'єрне просування стимулює якісно надавати державні послуги та професійно вдосконалюватися.

Утім, недооцінювання значення професійних здібностей та досвіду людини як найважливішого національного надбання та найціннішого капіталу будь-якої установи призводить до того, що подекуди службове підвищення отримують не працюючі професійні кадри, а ті, хто є відданим керівникові [2, с. 141]. Цю проблему відзначає В.М. Олуйко, критично констатуючи, що «значна частина керівників вважає за краще орієнтуватися на створення сприятливого «кадрового середовища» «під себе», виходячи зі своїх особистих інтересів, а не з інтересів справи. І через це їм вигідно мати «під рукою» не професіонала, а більш керуваного, поступливого, безликого («сірого») державного службовця, який не загрожує власній посаді» [3, с. 201].

Система професійного навчання державних службовців базується на низці принципів, з-поміж яких, й обов'язковість та безперервність професійного навчання протягом проходження державної служби.

Важливим принципом державної служби, закріпленим у п. 3 ст. 4 Закону № 889, є професіоналізм – «компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності...». Державні службовці на виконання положень п. 4 Розділу 2 Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 28 квітня 2021 р. № 72-21) «повинні постійно підвищувати свій культурний рівень, рівень свого професійного розвитку, поліпшувати свої уміння, знання і навички відповідно до функцій та завдань за посадою...».

Нам імпонує позиція Н.А. Жиденко: «В умовах надшвидкого старіння теоретичних знань, умінь та практичних навичок спроможність державних установ, організацій постійно підвищувати професійний рівень персоналу органів державної влади є одним із ключових чинників забезпечення їх конкурентоспроможності на ринку праці, оновлення і зростання обсягів надання послуг, підвищення довіри суспільства та громадськості до персоналу органів державної влади» [4, с. 28], – а також О.А. Губської, яка серед юридичних гарантій у сфері професійного розвитку державних службовців виокремлює постійність професійного розвитку останніх, зазначаючи що «зміст і рівень професійної підготовки держслужбовців повинні мати випереджувальний характер, враховувати високий динамізм соціальних процесів, завдання і труднощі становлення нової моделі державного управління» [5, с. 73].

Підвищенню рівня професійної компетентності державних службовців присвячена ст. 48 Закону № 889. Зокрема, у нормах цієї статті йдеться про створення умов для підвищення рівня професійної компетентності держслужбовців шляхом професійного навчання останніх через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації. Організаційні засади функціонування системи професійного навчання державних службовців закладені у нормах постанови № 106. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки.

Відповідно до абз. 2 ч. 5 ст. 48 Закону № 889 «необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності». Водночас, виникає питання, чи може державний службовець навіть після позитивних результатів оцінювання своєї служби, ініціювати необхідність власного професійного навчання,

якщо відчуватиме у перебігу роботи брак певних знань у сфері державного управління, хотітиме усунути наявні прогалини. Серед поважної когорти державних службовців завжди є ті, хто якісно виконує свої службові обов'язки, займається самоосвітою, але прагне більшого – підвищувати рівень своєї професійної компетентності, навчатися кращим національним та європейським практикам. З огляду на комплексний аналіз норм Закону № 889, постанови № 106 можна дійти висновку, що державний службовець вправі реалізовувати право на професійне навчання з метою вдосконалення професійних знань, умінь та навичок через підготовку, підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіту, але не зловживаючи правом на професійне навчання в гонитві за високими показниками кредитів ЄКТС. На жаль, трапляються ганебні випадки, коли державні службовці замість того, щоб служити народу України, займаються псевдопрофесійним навчанням, пропускають без поважної причини відповідні форми професійного навчання (лекції та практичні заняття), коли йдеться про формат навчання не на робочому місці, а в інших установах (організаціях), отримуючи за ці години заробітну плату на виконання положень ч. 7 ст. 48 Закону № 889. Така поведінка викликає гострий осуд через несвідоме ставлення до професійного розвитку, неповагу до науково-педагогічної спільноти (регіональний центр підвищення кваліфікації залучає до проведення занять висококваліфікованих фахівців закладів освіти, зокрема іноземних з огляду на положення підпункту 5 пункту 10 Положення про регіональний центр підвищення кваліфікації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 р. № 1681) та практиків, які надають освітні послуги у сфері професійного навчання, підриває авторитет державних службовців. Наукова інтелігенція подекуди закриває очі на списки відсутніх слухачів курсів підвищення кваліфікації, за умов дистанційних курсів – адаптується під потреби управлінців, надсилає слухачам презентації лекцій, їхній текстовий формат чи запис відеолекцій, передаючи у такий спосіб безцінний досвід і широ сподіваючись на зворотну реакцію. Сертифікат (посвідчення, свідоцтво) про підвищення кваліфікації службовець отримає за результатами підвищення кваліфікації за професійними (сертифікатними) програмами лише за умови їх успішного виконання.

У змальованій ситуації мова йде про дисциплінарний проступок державного службовця у тому разі, якби цей проступок був належним чином зафіксований та доведений до відома керівника відповідного державного органу. Але, слід підтримати позицію О.Є. Луценко, що «незацікавленість керівників держорганів у виявленні дисциплінарних проступків та притягненні винних до відповідальності мають своїм результатом неефективність дисциплінарної відповідальності держслужбовців» [6, с. 159].

Цікавим видається зарубіжний досвід професійного розвитку держслужбовців. Так, у США широко розвинена система відомчої підготовки держслужбовців. Зміст навчання залежить від посадових обов'язків конкретного чиновника, а також від результатів експертних опитувань. Держслужбовці можуть обирати ту програму, яка їм більше підходить, у т. ч. навчатися в недержавних навчальних закладах та академічних центрах, оскільки такий формат дає змогу вивчити та перейняти досвід менеджменту в інших секторах і розглядати суспільні проблеми з різних точок зору [7, с. 6]. Таким чином, серед прогресивних досягнень США у сфері професійного розвитку державних службовців – можливість вибору державними службовцями програм підвищення кваліфікації. Цей досвід корисний для України. Безсумнівно, можливість обирати державним службовцем програми підвищення кваліфікації має співвідноситися із закладеними на ці цілі можливостями державного бюджету.

Після проходження додаткового навчання деякі організації Великобританії, Франції США влаштовують ано-

німне анкетування, щоб з'ясувати, наскільки навчання відповідало запитам державного службовця і наскільки він вважає його ефективним [7, с. 7]. У нормах Положення про проведення моніторингу якості підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженого Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 27 липня 2020 р. № 132-20, серед методів проведення моніторингу якості підвищення кваліфікації державних службовців, з-поміж іншого, також передбачено анкетування та інтерв'ювання «з метою забезпечення контролю якості надання освітніх послуг з підвищення кваліфікації учасникам професійного навчання шляхом отримання об'єктивної інформації, виявлення та відстеження тенденцій щодо якості підвищення їх кваліфікації, встановлення відповідності фактичних результатів освітньої діяльності провайдерів її заявленим цілям, надання відповідних рекомендацій та прийняття управлінських рішень», проте не йдеться про його анонімність.

Пандемія призвела до дистанційних курсів підвищення кваліфікації державних службовців. «Враховуючи епідеміологічну ситуацію з COVID-19, перспективним вважається застосування медіа-технологій як перспективного виду дистанційної технології підвищення кваліфікації. Ця технологія базується на використанні сучасних телекомунікаційних систем і дасть змогу зробити процес навчання гнучким та адаптивним під потреби конкретного управління. Єдиною перешкодою для широкого застосування такої технології може бути недостатня якість інтернету» [8, с. 114]. У розвиток цієї тези пропонуємо з метою професійного розвитку держслужбовців в умовах модернізації державної служби активізувати інформаційно-цифрову компетентність сучасного державного службовця.

Законодавча база у сфері професійного розвитку держслужбовців розмаїта, до того ж законодавство не стоїть на місці, проте, за умов сьогодення бачимо потребу у вдосконаленні нормативно-правового наповнення базових актів у сфері професійного розвитку.

Так, пропонуємо з метою професійного розвитку держслужбовців в умовах модернізації державної служби активізувати такі майданчики: форуми-практикуми, опитування (як відкриті, так і анонімні) держслужбовців з приводу якості надання послуг регіональним центром підвищення кваліфікації, запровадження групової самоосвіти, заохочення до створення власних методичних матеріалів та їх оприлюднення на онлайн-ресурсах держустанови: сайті, сторінках у соцмережах тощо.

Для професійної спільноти педагогічних працівників передбачена траєкторія професійного розвитку педагогічного працівника. За аналогією пропонуємо авторське визначення траєкторії професійного розвитку державного службовця: траєкторія професійного розвитку державного службовця – індивідуальний шлях реалізації професійної компетентності державного службовця, спрямований на набуття та вдосконалення його професійних знань, умінь та навичок, закладений в індивідуальній програмі професійного розвитку, з урахуванням стратегічних напрямків діяльності відповідного державного органу. Вважаємо за доцільне перейняти зарубіжний досвід і траєкторію професійного розвитку державного службовця в Україні орієнтувати на можливість вибору службовцем програм підвищення кваліфікації з урахуванням адекватних меж бюджетних асигнувань.

Серед тривожних недоліків системи професійного розвитку державних службовців – відірваність програм навчання від практики, що призводить до надміру затеоретизованого навчання і, як наслідок, слабкої підготовленості до майбутньої чи реальної професійної діяльності.

Результати соціологічних досліджень держслужбовців, опитаних щодо можливостей посилення зв'язку професійного навчання з практикою, дають змогу навести такі пропозиції у напрямку подолання перекосів між теоретичними знаннями та практичними навичками: респонденти пропонують «а) проводити виїзні заняття в органах влади (39,42%); б) частіше запрошувати фахівців-практиків (39,42%); в) організувати більше стажувань (38,46%); г) збільшити кількість інтерактивних занять (14,42%)» [2, с. 141].

І насамкінець, наскільки ефективною є кадрова політика на державній службі, з-поміж іншого, вкаже професійний розвиток та підтримка власної професійної траєкторії кожного службовця.

**Висновки.** Реформування інституту державної служби загалом і професійного розвитку держслужбовців зокрема – невід'ємна складова державної політики у сфері публічної служби. У свою чергу будь-яка реформа має бути підкріплена якісною нормативно-правовою базою, довершеною як з позиції теоретичних надбань термінологічного апарату, так і з огляду на практику застосування законодавства. З метою удосконалення положень законодавства у сфері професійного розвитку вважаємо за доцільне у нормах Закону України «Про професійний розвиток працівників» закріпити визначення професійного розвитку останніх.

Пропонуємо розширити категоріальний апарат щодо професійного розвитку службовців визначенням траєкторії професійного розвитку державного службовця як індивідуального шляху реалізації професійної компетентності державного службовця, спрямованого на набуття та вдосконалення його професійних знань, умінь та навичок, закладеного в індивідуальній програмі підвищення рівня професійної компетентності, з урахуванням стратегічних напрямків діяльності відповідного державного органу. За умов модернізації державної служби вважаємо за доцільне активізувати інформаційно-цифрову компетентність сучасного державного службовця, орієнтувати траєкторію професійного розвитку державного службовця на можливість вибору службовцем програм підвищення кваліфікації з урахуванням бюджетних асигнувань; і, насамкінець, образно висловлюючись, вдихнути в програми підвищення кваліфікації державних службовців свіжий струмінь практичної складової, що дасть можливість закласти ґрунтовні підвалини формування висококваліфікованого кадрового складу державних органів.

Наразі системі професійного розвитку держслужбовців бракує гнучкості та інноваційності, орієнтації на кращі європейські практики. Але ці питання стануть предметом наших подальших наукових розвідок.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Прокопенко Л.Л., Щербаков П.С. Європейські підходи до підвищення кваліфікації публічних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 3(14). С. 154–162.
2. Яшина Ю.В. Соціальні бар'єри професійного розвитку державних службовців. *Держава та регіони. Серія: «Державне управління»* 2011. № 1. С. 138–143.
3. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення : монографія / авт. кол. : В.М. Олуйко, В.М. Рижих, І.Г. Сурай та ін. ; за заг. ред. В.М. Олуйка. Київ : НАДУ, 2008. 420 с.
4. Жиденко Н.А. Сучасні тенденції управління професійним розвитком персоналу органів державної влади в Україні: дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.01. Київ : Національна академія державного управління при Президентіві України, 2019. 226 с.
5. Губська О.А. Система юридичних гарантій професійного розвитку державних службовців. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1(1). С. 75–78.
6. Луценко О.Є. Галузева належність дисциплінарної відповідальності державних службовців України. *Право та інновації*. № 1(13). 2016. С. 159–165.
7. Експертний документ на тему «Професійний розвиток державних службовців: зарубіжний досвід», підготовлений в рамках реалізації Проєкту ЄС-ПРООН з парламентської реформи. 2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42505.pdf> (дата звернення: 15.12.2021).
8. Євсюков О., Гаваза А. Організаційно-методичні засади відбору змісту новітніх технологій підвищення кваліфікації управлінських кадрів сфери цивільного захисту. *Науковий вісник: Державне управління*. 2020. № 4(6). С. 93–121.