

ОСОБЛИВОСТІ ВИНИКНЕННЯ, РОЗВИТКУ ТА ПРИПИНЕННЯ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті проаналізовано особливості виникнення, розвитку та припинення правовідносин у сфері професійного розвитку державних службовців. Охарактеризовано їх сутність.

Ключові слова: трудові правовідносини, професійний розвиток, державні службовці, праця, службово-трудова діяльність.

В статье проанализированы особенности возникновения, развития и прекращения правоотношений в сфере профессионального развития государственных служащих. Охарактеризована их сущность.

Ключевые слова: трудовые правоотношения, развитие, государственные служащие, труд, служебно-трудова діяльність.

In the article analyzed the peculiarities of the emergence, development and termination of legal relations in the field of professional development of civil servants. Their essence is characterized.

Key words: labor relations, professional development, civil servants, labor, service and labor activity.

Вступ. Професійний розвиток державних службовців відіграє надзвичайно важливу роль як у діяльності державної служби, так і в суспільному житті загалом. Тому досліджуваним питанням необхідно приділяти додаткову увагу як у доктрині права, так і в юридичній практичній діяльності. Значення професійного розвитку державних службовців зумовлене тим, що від нього залежать якісні характеристики складу державної служби України, можливість повноцінного й ефективного функціонування всього державного апарату, а отже, і Української держави.

Оновлення законодавства, технічний розвиток суспільних відносин, постійне ускладнення суспільного життя, зростання його стрімкості тощо зумовлюють потребу постійно стежити за всіма змінами, які відбуваються у сфері професійної діяльності державних службовців, самовдосконалюватися, набувати нових знань тощо. Одним із найефективніших заходів, який дозволяє забезпечити готовність апарату державних службовців до викликів сьогодення та реалій сучасного життя, є професійний розвиток. Названа категорія містить навчання, підготовку, спеціалізацію та підвищення кваліфікації державних службовців.

Вивчення порушених питань є важливим з огляду на те, що законодавець приділяє вказаним проблемам недостатню увагу, окрім того, досить часто професійний розвиток державних службовців сприймається як звичайна формальність, яку потрібно періодично проходити для перебування на державній службі. За таких умов необхідно провадити діяльність щодо доктринального вивчення особливостей виникнення, розвитку та припинення відносин професійного розвитку державних службовців.

Досліджувані питання так чи інакше розглядалися в теоретичних працях багатьох учених-правників, зокрема таких, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Н.Б. Болотіна, О.Ю. Дрозд, Т.В. Іванова, М.І. Іншин, Т.Є. Кагановська, С.В. Ківалов, Н.А. Липовська, О.Л. Леонов, О.Ю. Оболевський, І.Л. Олійник, В.М. Олуйко, О.Я. Окіс, А.П. Рачинський, С.М. Серьогін, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипка, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, Г.І. Чанишева, В.І. Щербина, Н.М. Хуторян, О.М. Ярошенко та багатьох інших.

Постановка завдання. У вітчизняній доктрині трудового права питання професійного розвитку державних службовців у частині вивчення особливостей виникнення, розвитку та припинення відносин професійного розвитку державних службовців не були предметом комплексного аналізу, тому є потреба в проведенні подальших наукових пошуків із відповідних питань із метою поглиблення теоретичних знань про вказані правові категорії, їх юридичну природу й значення.

Результати дослідження. Правовідносини характеризуються тим, що мають динамічний характер, тобто виникають, змінюються та припиняються. Не є винятком і відносини професійного розвитку державних службовців, які є частиною трудових правовідносин.

1. Виникнення відносин професійного розвитку державних службовців.

У науковій юридичній літературі значна кількість науковців-юристів висловлює думку, що підставою для виникнення трудових правовідносин є трудовий договір [1, с. 233; 2, с. 103–117]. Цю підставу можна визначити як одну з головних, однак вона не є єдиною. Так, підставами виникнення трудових правовідносин пропонуються розуміти передбачені нормами права правомірні, узгоджені, усвідомлені дії роботодавця й особи, яка влаштовується на роботу (а іноді – і їх законних представників), що виражають їхнє волевиявлення й мають на меті встановлення конкретних трудових правовідносин [3, с. 8]. Отже, у наведеній дефініції підстави виникнення трудових правовідносин розглядаються крізь призму дій учасників трудового правовідношення, що охоплює й категорію укладення трудового договору між працівником і роботодавцем.

До підстав виникнення трудових правовідносин як самостійних елементів пропонуються зараховувати такі відносини: трудовий контракт; акт призначення на посаду; акт обрання на посаду; рішення конкурсної комісії; судові рішення про укладення трудового договору; направлення на роботу уповноваженим законом органом у рахунок установленої квоти [2, с. 103–117]; судові рішення про укладення трудового договору; направлення для проходження альтернативної (невійськової) служби [4, с. 16]. Таким чином, законодавство України передбачає досить широке коло підстав для виникнення трудових правовідносин, що має значення й для дослідження проблематики виникнення відносин професійного розвитку державних службовців, оскільки останні можуть виникнути тільки після працевлаштування на посаду державного службовця.

У проєкті Трудового кодексу України № 1658 від 27 грудня 2014 р. запропонований узагальнений перелік підстав для виникнення трудових відносин – трудовий договір, а у випадках, передбачених законодавством, статутними документами чи нормативними актами роботодавця, колективним договором, трудовий договір укладається (змінюється) на таких підставах: 1) призначення на посаду; 2) обрання на посаду; 3) результати конкурсу; 4) рішення суду (ч. 2 ст. 31 вказаного проєкту законодавчого акта) [5]. Слід звернути увагу на таку підставу, як результати проведення конкурсу, оскільки чинне законодавство України встановлює конкурсний порядок прийняття на державну службу.

У свій час А.В. Андрушко, досліджуючи проблематику підстав виникнення трудових правовідносин із державними службовцями, указав, що ними є акт призначення, акт виборів і трудовий договір (контракт) [6, с. 9]. Сьогодні (з урахуванням оновлення законодавства) підставами виникнення трудових правовідносин є результати конкурсного випробування та трудовий договір (контракт).

Виникнення правовідносин професійного розвитку державних службовців тісно пов'язане з трудовими правовідносинами відповідних суб'єктів, оскільки відразу після вступу на державну службу особа зобов'язана підвищувати рівень своєї професійної компетентності. З урахуванням наведеного підстави виникнення досліджуваного кола правовідносин можна поділити на дві групи: 1) основні – це результати конкурсного випробування та трудовий договір (контракт); 2) додаткові – це рішення суду про поновлення на посаді державного службовця й трудовий договір (контракт).

Для виникнення правовідносин професійного розвитку державних службовців потрібно, щоб у відповідного суб'єкта був необхідний обсяг правосуб'єктності. Аналіз норм чинного законодавства України свідчить, що в досліджених випадках законодавець висуває вимогу про наявність спеціальної правосуб'єктності, а саме: 1) досягнення повноліття; 2) наявність громадянства України; 3) вільне володіння державною мовою; 4) ступені вищої освіти залежно від категорії посади державного службовця.

Таким чином, підстави виникнення трудових правовідносин із державними службовцями та підстави виникнення правовідносин професійного розвитку державних службовців є тотожними категоріями.

2. Розвиток правовідносин професійного розвитку державних службовців.

Професійний розвиток державних службовців є складною правовою категорією та містить значну кількість складових елементів. У науковій літературі поняття «професійний розвиток» пропонується розуміти як складний, суперечливий і багатогранний процес, який складається з особистісного, професійного та фахового розвитку, зазвичай детермінований соціальними, професійно-технологічними, віковими, особистісними, провідними індивідуально-психічними, професійно важливими та фаховими якостями та рисами, має відкритий, нерівномірний і гетерохронний характер [7, с. 27]. На переконання О.А. Борисової, професійний розвиток персоналу – це досить складна система та безперервний процес, що реалізовується через комплекс освітніх, практичних, соціально-культурних, комунікаційних і мотиваційних заходів, спрямованих на навчання, підвищення кваліфікації, розвиток ділових якостей, соціально-особистісний розвиток, оцінку й адаптацію персоналу до виробничих і організаційних змін [8, с. 132]. Професійний розвиток державних службовців можна визначити як складну систему постійного та системного розвитку знань, умінь, навичок і особистих якостей державного службовця, які спрямовані на підвищення рівня його професійної компетентності, що має забезпечити ефективне виконання завдань, які покладені на державну службу України.

Відповідно до норми п. 1 Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 07 липня 2010 р. № 564, система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування створюється з метою задоволення потреби центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів і організацій, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», у високопрофесійних і висококультурних працівниках, здатних компетентно й відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам [9]. Таким чином, законодавство на рівні підзаконних актів передбачає такі напрями системи професійного розвитку, як підготовка державних службовців, спеціалізація державних службовців і підвищення кваліфікації державних службовців.

Підготовка державних службовців як напрям їх професійного розвитку в законодавстві розуміється 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, зокрема за спеціальністю «Публічне управління й адміністрування» галузі знань «Публічне управління й адміністрування» [9]. У спеціальній літературі підготовку державних службовців пропонується розуміти як навчання з метою здобуття особою певного нового для неї освітньо-кваліфікаційного рівня (спеціаліст, магістр) за фахом, спрямованого на професійну діяльність в органах державної влади. При цьому під підготовкою державного службовця необхідно розуміти й навчання особи, яка вже перебуває на державній службі, і особи, яка цілеспрямовано готується до держслужби [10, с. 151]. Тут вважаємо за необхідне наголосити на тому, що навряд чи особу, яка не має статусу державного службовця, слід відносити до системи професійного розвитку державних службовців. Це впливає з того, що відносини професійного розвитку державних службовців виникають тільки з моменту працевлаштування особи на державну службу, тому самопідготовку особи до проходження державної служби в Україні не можна включати до змісту категорії «підготовка державних службовців як складовий елемент професійного розвитку державних службовців».

Відносини підготовки державних службовців урегульовані на нормативно-правовому рівні Постановою Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2013 р. № 255 «Про затвердження положень про прийом, стажування в органах державної влади й органах місцевого самоврядування слухачів Національної академії державного управління при Президентові України, а також переліку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, у яких проводиться у 2013–2018 роках стажування слухачів Національної академії» [11].

Указаним нормативним документом передбачено, що Національна академія державного управління при Президентові України як головний державний вищий навчальний заклад у системі підготовки та підвищення кваліфікації фахівців за спеціальністю «Публічне управління й адміністрування» галузі знань «Публічне управління й адміністрування» здійснює підготовку осіб для роботи на посадах державної служби, що належать до 1-ї–5-ї групи оплати праці. У той же час Національна академія та її регіональні інститути можуть здійснювати навчання осіб, які пере-

бувають на державній службі й обіймають посади державної служби, що належать до 6-ї–9-ї групи оплати праці, мають стаж державної служби не менш як один рік, на конкурсній основі за державним замовленням [11]. Із наведеного випливає, що навчання державних службовців залежить від категорії займаної посади, а також (в окремих випадках) від стажу роботи. Останнє зумовлене тим, що недоцільно витратити кошти державного бюджету, а також матеріально-технічну базу відповідного навчального закладу для підготовки державних службовців, які не мають бажання працювати на державній службі. Установлення відповідного бар'єру є «запобіжником», адже особа, яка протягом одного року перебувала на державній службі, уже мала змогу визначитися щодо того, що обраний професійний шлях дійсно відповідає її бажанню, що й зумовлює потребу в професійному розвитку в цьому напрямі.

Вважаємо, що саме підготовка як складова частина системи професійного розвитку державних службовців повинна базуватися виключно на денній і дистанційній формі навчання, тобто заочне навчання державних службовців як форма їх підготовки має бути скасоване. Така позиція мотивована тим, що тільки в умовах щоденної наполегливої праці у сфері здобуття нових знань можна підготувати спеціаліста високого рівня компетентності. Так, вивчення іноземних мов, опанування всіх складових елементів відповідної спеціалізації, ознайомлення з діяльністю численних органів державної влади України, проходження стажування, опанування досвіду зарубіжних країн тощо можна забезпечити тільки в постійному зв'язку між державним службовцем, який навчається, і викладачами, представниками зарубіжних держав, експертами з питань державної служби тощо.

Виконати відповідні завдання, а отже, підготувати якісного державного службовця в сучасних умовах здатна тільки денна та дистанційна форми навчання, які завдяки досягненням науково-технічного прогресу забезпечують можливість підтримання постійного зв'язку між учасниками навчального процесу, можливість повноцінного контролю за дотриманням виконання вимог навчальних програм, системністю вивчення навчальних дисциплін.

Спеціалізація (перепідготовка) як форма професійного розвитку державних службовців у доктринальній літературі визначається як навчання з метою одержання певного освітньо-кваліфікаційного рівня з іншої спеціальності (спеціалізації), направлено на професійну діяльність в органах державної влади [10, с. 151]. Сьогодні така позиція викликає сумнів, оскільки освітній рівень, який може здобути державний службовець, – це тільки магістр за відповідною спеціальністю.

За таких умов вважаємо за необхідне закріпити в чинному законодавстві України вимогу, що спеціалізація (перепідготовка) може здійснюватися тільки шляхом навчання на денній або дистанційній формі навчання. Така позиція зумовлена тим, що навчання нової спеціальності навіть у межах одного напрямку істотно відрізняється та потребує опанування значного масиву нової інформації, вироблення навичок їх застосування у практичній діяльності й ін., що не може забезпечити заочна форма навчання для державних службовців.

Підвищення кваліфікації як форма професійного розвитку державних службовців визначається нормами чинного законодавства України як навчання з метою оновлення та набуття вмінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання й обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі [9]. Аналіз легальної дефініції дає можливість визначити такі ознаки підвищення кваліфікації: 1) навчання; 2) набуття та розвиток умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання й обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі. Таким чином, ця діяльність пов'язана з повсякденним (тобто постійним і систематичним) навчанням, що може здійснюватися в найрізноманітніших видах.

3. Припинення правовідносин професійного розвитку державних службовців.

Як і будь-яка категорія права, відносини професійного розвитку державних службовців характеризуються їх постійною трансформацією під дією різноманітних суспільних чинників, оскільки право, будучи явищем суспільним, постійно змінюється. Так, досліджуване коло відносин характеризується поряд із виникненням, зміною також і припиненням, у результаті чого вони перестають існувати.

Підставою для припинення правовідносин загалом у праві є юридичний факт, не є винятком і правовідносини професійного розвитку державних службовців, які також припиняються в результаті настання певних юридичних фактів.

Підстави припинення відповідних правовідносин слід розглядати залежно від форми професійного розвитку державних службовців. Так, наприклад, підстави припинення підготовки та спеціалізації (перепідготовки) державних службовців не збігаються з підставами припинення

відносин підвищення кваліфікації державних службовців. Останні збігаються з підставами припинення трудових правовідносин між державним службовцем і роботодавцем, у той час як перші можуть і не збігатися.

Нормою п. 28 Положення про прийом, стажування в органах державної влади й органах місцевого самоврядування слухачів Національної академії державного управління при Президентові України, а також перелік органів державної влади, органів місцевого самоврядування, у яких проводиться у 2013–2018 роках стажування слухачів Національної академії, що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2013 р. № 255, встановлено, що до строкове відрухування слухачів здійснюється: 1) за власним бажанням (зазначене відрухування слухачів у разі навчання за державним замовленням здійснюється за згодою органу, установи, які направили чи рекомендували їх на навчання); 2) за станом здоров'я на підставі медичного висновку; 3) за невиконання всіх видів робіт, передбачених програмою підготовки, або за грубе порушення правил внутрішнього розпорядку (без права на поновлення); 4) якщо слухачі зараховані на навчання й без поважних причин не приступили до занять протягом 10 календарних днів після їх початку; 5) якщо слухачі навчаються за державним замовленням за вечірньою, заочною (дистанційною) формою та припинили перебування на державній службі (крім випадків, коли звільнення проводилося відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 40 Кодексу законів про працю України, п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII «Про державну службу» та/або в разі втрати статусу державного службовця у зв'язку з набранням чинності зазначеним Законом) [11]. Відповідні підстави можуть означати як припинення правовідносин професійного розвитку державного службовця загалом (у разі звільнення з державної служби), так і припинення саме відносин підготовки та спеціалізації (перепідготовки) державних службовців. Крім того, необхідно зауважити, що підставою припинення вказаних відносин є й успішне проходження підготовки зі спеціалізації (перепідготовки).

Висновки. Таким чином, підстави припинення правовідносин професійного розвитку державних службовців у частині проходження підготовки та спеціалізації (перепідготовки) за характером відношення до суб'єкта – державного службовця можна поділити на дві групи: 1) позитивні (пов'язані з успішним проходженням підготовки та спеціалізації (перепідготовки)); 2) негативні (пов'язані з відрухуванням під час навчання при підготовці та спеціалізації (перепідготовці)).

Підставами припинення правовідносин професійного розвитку державних службовців у частині підвищення кваліфікації є припинення державної служби, що зумовлено тим, що вони мають постійний характер і можуть припинятися тільки у зв'язку з припиненням перебування особи на державній службі.

Відповідно до норми ч. 1 ст. 83 Закону України «Про державну службу» державна служба припиняється: 1) у разі втрати права на державну службу чи його обмеження; 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби; 3) за ініціативою державного службовця чи за угодою сторін; 4) за ініціативою суб'єкта призначення; 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов; 7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» [12]. Крім того, необхідно брати до уваги й підстави, встановлені актами законодавства про працю, оскільки норми відповідної галузі застосовуються субсидіарно до регулювання правовідносин праці за участі державних службовців.

Розуміння виникнення, розвитку та припинення правовідносин професійного розвитку державних службовців має важливе теоретичне та практичне значення. Так, завдяки розкриттю відповідної тематики можна дослідити та зрозуміти динаміку досліджуваного кола суспільних відносин, які регулюються актами законодавства України про державну службу. Також їх вивчення сприяє з'ясуванню структури правових відносин професійного розвитку державних службовців, визначенню суб'єктного складу та встановленню інших характерних особливостей.

Список використаних джерел:

1. Мельник К.Ю. Проблеми правового регулювання трудових відносин службовців правоохоронних органів : [монографія] / К.Ю. Мельник. – Х. : Харківськ. нац. ун-т внутр. справ, 2009. – 360 с.
2. Пилипенко П.Д. Підстави виникнення індивідуальних трудових правовідносин / П.Д. Пилипенко. – К. : Знання. – 2003. – 146 с.

3. Єрмоєнко В.В. Підстави виникнення трудових правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / В.В. Єрмоєнко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 18 с.
4. Андронова В.А. Юридичні факти у трудовому праві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / В.А. Андронова. – Одеса, 2014. – 20 с.
5. Трудовий кодекс України : законопроект, реєстр. № 1658 від 27 грудня 2014 р., внесений народними депутатами України Гройсманом В.Б., Денісовою Л.Л., Папієвим М.М., Кубівим С.І. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.
6. Андрушко А.В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / А.В. Андрушко. – Київ, 2002. – 18 с.
7. Ягупов В.В. Професійний розвиток особистості фахівця: поняття, зміст та особливості / В.В. Ягупов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8845/Yahupov_Profesiyniyi_rozvytok_osobystosti.pdf.
8. Борисова Е.А. Управление персоналом для современных руководителей / Е.А. Борисова. – СПб. : Питер, 2003. – 445 с.
9. Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 07 липня 2010 р. № 564. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>.
10. Кагановська Т.Є. Правові засади підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців / Т.Є. Кагановська // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. – 2013. – Вип. 6-1(1). – С. 149–153.
11. Про затвердження положень про прийом, стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів Національної академії державного управління при Президентові України, а також переліку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, в яких проводиться у 2013–2018 роках стажування слухачів Національної академії : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2013 р. № 255. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/255-2013-%D0%BF>.
12. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.