

**Список використаних джерел:**

1. Конституція Республіки Казахстан от 30 августа 1995 г. Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4. Ст. 217.
2. Трудовой кодекс Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 15 мая 2007 г. № 251–III. Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2007. № 9 (2490). Ст. 65.
3. О культуре: Закон Республики Казахстан от 15 декабря 2006 г. № 207–III. Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2006. № 24 (2481). Ст. 147.
4. Загальна декларація прав людини (рос/укр): міжнародний документ від 10 грудня 1948 р. Офіційний вісник України. 2008. № 93. С. 89. Ст. 3103. Код акта 45085/2008.
5. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права ООН: міжнародний документ від 16 грудня 1966 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042/card6#Public](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_042/card6#Public).
6. Рекомендація про стан творчих працівників: міжнародний документ від 27 жовтня 1980 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_249?test=Up9Mf3o6frtC5d42ZizG6Q1kHI4QUs80msh8Ie6](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_249?test=Up9Mf3o6frtC5d42ZizG6Q1kHI4QUs80msh8Ie6).
7. Всесвітня конвенція про авторське право 1952 р. ЮНЕСКО: міжнародний документ від 6 вересня 1952 р. Зібрання чинних міжнародних договорів України 2004 р. № 4. Книга 1. С. 61. Ст. 816.
8. Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів: міжнародний документ від 24 липня 1971 р. Зібрання чинних міжнародних договорів України 2006 р. № 5. Книга 2. С. 320. Ст. 1247.
9. Міжнародна конвенція про охорону інтересів виконавців, виробників фонограм і організацій мовлення: міжнародний документ від 26 жовтня 1961 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_763/card6#Public](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_763/card6#Public).
10. Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993 // Консультант Плюс: справ.-правовая система.
11. Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung – BeschV) // Zuletzt geändert durch Art. 1 V v. 29.7.2015 I 1422.
13. Сорокина Т. Безопасность и охрана труда в Германии. URL: <http://ohranatruda.ru/news/901/148888/>.
14. Абанкина И., Абанкина Т., Осовецкая Н. Финансирование культуры в европейских странах: обзор подходов и методов. Отечественные записки. 2005. № 4 (25).

УДК 342.9

**МОРОЗ Т.П.**

**УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

У статті проаналізовано недоліки та прогалини правового регулювання професійної підготовки державних службовців. Зазначено шляхи вдосконалення механізму правового регулювання професійної підготовки державних службовців. Обґрунтовано зміст кожного з них.

**Ключові слова:** механізм правового регулювання, професійна підготовка, державні службовці, трудове законодавство, удосконалення.

В статье проанализированы недостатки и пробелы правового регулирования профессиональной подготовки государственных служащих. Указаны пути совершенствования механизма правового регулирования профессиональной подготовки государственных служащих. Обосновано содержание каждого из них.

**Ключевые слова:** механизм правового регулирования, профессиональная подготовка, государственные служащие, трудовое законодательство, совершенствование.

In the article the shortcomings and gaps of legal regulation of vocational training of civil servants are analyzed. The ways of improving the mechanism of legal regulation of vocational training of civil servants are indicated. The content of each of them is substantiated.

**Key words:** *mechanism of legal regulation, vocational training, civil servants, labor legislation, improvement.*

На сучасному етапі розвитку державності України суттєво зростають роль і значення професійної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Кожен державний службовець є представником публічної влади, діє на користь держави і суспільства, тому повинен удосконалювати професіоналізм і кваліфікацію.

У даний час в Україні законодавче регулювання професійної підготовки державних службовців перебуває в стадії формування і розвитку, відбуваються радикальні зміни державного управління загалом, під час яких триває пошук оптимальної моделі вдосконалення професійної підготовки державних службовців. Аналіз правового регулювання професійної підготовки державних службовців свідчить про наявність окремих проблем, необхідність модернізації сукупності відносин у галузі професійної підготовки державних службовців. Оцінка професійної службової діяльності державних службовців ще слабо узгоджена з тим, наскільки якісно вищий навчальний заклад надає послуги з навчання, професійної підготовки державному службовцю. Сучасні методи планування професійної підготовки державних службовців не набули поширення, а передбачені законодавством механізми стимулювання державних службовців до отримання професійної підготовки не реалізуються повною мірою, що негативно впливає на мотивацію державних службовців. Якість професійного навчання державних службовців не відповідає потребам розвитку державної служби. Наявна модель правового механізму професійної підготовки державних службовців має низку проблем щодо вдосконалення управлінської діяльності органів влади, трудових відносин і відносин в освітній галузі.

В Україні продовжується процес пошуку ефективної системи професійної підготовки, що забезпечуватиме належну якість освіти, результативність та ефективність державного управління.

Удосконалення механізму правового регулювання професійної підготовки державних службовців відображено в працях відомих українських та закордонних учених: В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, Ю.П. Битяка, І.Л. Бачило, О.С. Доценко, С.Д. Дубенка, В.В. Єгорова, М.П. Іщенко, М.М. Їжи, Г.І. Лелікова, І.П. Лаврінчука, В.М. Летюха, І.М. Мельника, Н.Р. Нижника, О.В. Смирнова, А.Є. Пашерстника, В.В. Цветкова, С.В. Чаріної, Т.В. Черняка та ін. Незважаючи на дослідженість цього питання в працях теоретиків, які приділяли увагу вказаному інституту, доцільність існування правового інституту, галузі права і всієї правової системи можна пояснити тільки здатністю ефективно регулювати суспільні відносини. Складність зазначеного питання полягає в тому, що правове регулювання професійної підготовки державних службовців здійснюється галузями трудового, адміністративного й освітнянського права. Правове регулювання базується на законодавчих та нормативно-правових актах, термінах і визначеннях, тобто на чіткому, єдиному розумінні предмета регулювання – професійної підготовки державного службовця. Але окремі правові норми, які регулюють це питання, мають колізійну правову природу, відображають відсутність єдиної дефінітивної основи. Зважаючи на те, що забезпечення ефективності функціонування державної служби професійними кадрами є сьогодні однією з найгостріших проблем у державі, не можна не визнати, що питання підвищення кваліфікації кадрового складу державних органів, удосконалення правового регулювання професійної підготовки державних службовців є актуальним.

Перш ніж ми розглянемо питання вдосконалення правового регулювання професійної підготовки державних службовців, варто зазначити, що трудові відносини державних службовців регулюються, крім основного, спеціальним законодавством, отже, диференціація правового регулювання праці державних службовців є органічно необхідним доповненням до єдиних загальних норм трудового законодавства, невід'ємною рисою трудових відносин державних службовців. Диференціація правового регулювання державних службовців означає наявність у трудовому законодавстві, поруч із загальними нормами, норм спеціальних, що поширюються суто на державних службовців.

У загальному законодавстві, зокрема в ст. 2 Кодексу законів про працю (далі – КЗпП), яка має назву «Основні трудові права працівників», визначено, що держава сприяє підвищенню тру-

дової кваліфікації, водночас прямі норми щодо прав або обов'язків працівників на підвищення кваліфікації, професійну підготовку в КЗпП відсутні. У ст. ст. 122, 217, 218 КЗпП передбачені гарантії працівників у разі направлення їх для підвищення кваліфікації з відривом від виробництва [1].

Направлення робітника на навчання або підвищення кваліфікації не підпадає під зазначене визначення службового відрядження. Отже, приписи Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон [2], у частині поняття «службове відрядження», не збігаються із Законом «Про державну службу» [3], який є спеціальним правовим актом, що регулює відносини, в яких однією стороною є державний службовець. З огляду на те, що навчання державного службовця здійснюється за наказом керівника, державний службовець отримує кваліфікацію для більш якісного виконання державних функцій, пропонуємо внести зміни до п. 1 р. І «Загальні положення» Інструкції про службові відрядження [2], визначити поняття «службове відрядження» у такій редакції – це поїздка працівника за розпорядженням керівника органу державної влади, підприємства, установи та організації, що цілком або частково фінансується бюджетним коштом, на певний строк до іншого населеного пункту з метою підвищення кваліфікації, з відривом від основної роботи або для виконання службового доручення поза місцем його постійної роботи. У такому разі логічним буде посилання на ст. 21 Закону «Про державну службу» [3], що державним службовцям відшкодовуються витрати на службові відрядження, до яких нами віднесені і поїздки на навчання, виплачуються інші компенсації відповідно до законодавства про працю України.

Не можна не визнати як проблему правового регулювання професійної підготовки державних службовців відсутність захисних механізмів державних службовців у разі невизнання роботодавцем прав працівників на професійну підготовку та підвищення кваліфікації, які є обов'язковим елементом державної служби загалом. Вважаємо, що право на захист у державного службовця виникає в разі дій роботодавця, спрямованих на заперечення загалом або в окремій частині суб'єктивного права працівника, унаслідок якого останній позбавлений можливості реалізувати своє право [4, с. 97]. Пропонуємо погодитися з таким висновком: захист трудових прав є невід'ємною складовою частиною механізму правового регулювання суспільно-трудова відносин, оскільки в методі трудового права розкривається механізм регулювання тих суспільних відносин, що визначені предметом трудового права [5, с. 25, 27, 28]. У такому разі не йдеться про функцію юридичної відповідальності, яка полягає в покаранні правопорушника. Тому необхідно внести зміни до Закону «Про державну службу» [3], визнавши шляхи оскарження дій роботодавця в разі невизнання права на професійну підготовку за працівником.

Професійна діяльність, здійснювана на основі спеціальних теоретичних знань і практичних навичок, набутих у результаті підготовки, – це істотна ознака державної служби. Ефективність державної служби визначається і кризь призму реалізації поставлених перед нею цілей і завдань, залежить від професійного рівня державних службовців. Під час аналізу професійної діяльності держслужбовців необхідно пам'ятати, що їхня професійна діяльність визнається якісною, тобто успішною, тільки тоді, коли діяльність, і професійна підготовка державного службовця позитивно оцінені. Від того, наскільки якісно державний службовець пройшов професійну підготовку, залежить і рівень його професійних знань. Успіх у професійній діяльності зумовлений максимальною збалансованістю об'єктивних і суб'єктивних показників, основними, безумовно, є рівень професійної підготовки, рівень професійної освіти, професійні знання та навички, необхідні для виконання посадових обов'язків. Професійна підготовка державного службовця є основним компонентом його навчання. Професійна перепідготовка, курси підвищення кваліфікації дозволяють державним службовцям відповідати кваліфікаційним вимогам, формувати професійно важливі якості, вміння і навички. Ключовим аспектом підвищення ефективності державної служби є створення об'єктивної та комплексної системи індикаторів, що відображають виконання посадових обов'язків і ступінь досягнення поставлених цілей, що дозволяють сфокусувати увагу на рівні професійної підготовки окремо взятого державного службовця. Рівень професійних знань є основним критерієм атестації фахівців державної служби, який відображає рівень професійної підготовки державного службовця. Варто зазначити, що чітких критеріїв оцінки професійних знань, необхідних для виконання посадових обов'язків, немає. Тому необхідно сформулювати і вибрати такі показники результативності, які максимально відображали б «ступінь причетності і внеску» державного службовця в показники державного органу, що свідчать про професійну підготовку конкретного державного службовця за визначеними ознаками. Показники результативності для державних службовців мають відповідати таким основним критеріям: 1) бути чітко

ув'язані із цілями і завданнями органів державної влади; 2) відображати ступінь внеску кожного державного службовця в досягнення цілей і завдань; 3) відображати професійний рівень державного службовця та його вплив на динаміку показників результативності.

Важливою практичною проблемою є також суб'єктивний чинник.

Стратегією державної кадрової політики на 2012–2020 рр. [6] визначені такі проблеми правового регулювання професійної підготовки державних службовців: відсутність ефективної системи моніторингу потреб суспільства і держави у фахівцях із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки, недосконалість механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців; відсутність збалансованої системи управління професійною орієнтацією молоді, об'єктивних принципів її відбору і навчання, повільні темпи впровадження сучасних технологій професійного розвитку; недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень під час формування та реалізації державної кадрової політики. Подальший розвиток кадрового потенціалу системи державного управління передбачає вдосконалення системи підбору, підготовки і професійного розвитку кадрів. Це можливо за вирішення таких завдань: 1) удосконалення планування й управління людськими ресурсами на державній службі, що передбачає, у свою чергу: а) удосконалення механізму підбору кадрового складу державних службовців; б) завершення формування системи безперервного професійного розвитку державних службовців; в) розроблення нових програм підготовки і професійного розвитку державних службовців; г) реалізацію системи заходів, спрямованих на підвищення престижу державної служби й авторитету державних службовців; ґ) створення умов для підвищення ролі вищих управлінських кадрів; 2) впровадження системи стимулювання державних службовців на основі показників результативності їхньої діяльності, що передбачає наявність компетентної моделі управління кадровими процесами в системі державної служби. Професійну підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців необхідно виділити як один із важливих напрямів розвитку законодавства про державну службу, у результаті чого система професійної підготовки державного службовця має стати важливою частиною всієї системи професійної освіти й інструментом державної кадрової політики.

У наявній моделі професійного навчання закладені системні суперечності, головна з яких полягає в неузгодженій діяльності інститутів державного управління та трудового права. У зв'язку із цим необхідна нова модель професійної підготовки з акцентом на ефективне вирішення зазначених проблем.

У результаті аналізу ступеня ефективності правових норм трудового й адміністративного права, що регулює професійну підготовку державних службовців, пропонуємо такі шляхи і засоби вдосконалення та підвищення ефективності правового регулювання професійної підготовки державних службовців:

1) внести зміни до п. 1 р. 1 «Загальні положення» Інструкції про службові відрядження [2], витлумачити поняття «службове відрядження» у такій редакції – це поїздка працівника за розпорядженням керівника органу державної влади, підприємства, установи й організації, що цілком або частково фінансується з бюджетних коштів, на певний строк до іншого населеного пункту з метою підвищення кваліфікації, з відривом від основної роботи або для виконання службового доручення поза місцем його постійної роботи;

2) внести зміни до Закону «Про державну службу» [3], де окремою статтею «Державні гарантії державних службовців» передбачити, що для державних службовців, які направляються для підвищення кваліфікації та професійної підготовки, встановлено такі мінімальні державні гарантії: збереження середньої заробітної плати за основним місцем роботи на час навчання; оплата вартості проїзду працівника до місця навчання і назад; виплата добових за кожний день перебування в дорозі в розмірі, встановленому законодавством для службових відряджень постановою Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 98; визнати, що на час навчання добо-ві виплачуються в розмірі, встановленому законодавством для службових відряджень, державні службовці забезпечуються гуртожитком готельного типу або, у разі відсутності гуртожитку, отримують відшкодування витрат, пов'язаних із найманням житлового приміщення;

3) окремими статтями внести такі зміни до Закону «Про державну службу»: визнання обов'язку роботодавця – державного органу спрямовувати державного службовця коштом державного органу на навчання або підвищення професійного рівня до навчальних закладів, які мають відповідну ліцензію, зі збереженням усіх визначених законом гарантії на навчання (ч. 3.1); передбачити відповідальність державного органу за порушення термінів спрямування державних службовців на професійну підготовку державних службовців (ч. 3.2); закріпити право ви-

моги продовження ділової кар'єри, право на просування державного службовця, що зумовлене проходженням відповідного навчання, та обов'язок керівників органу державної влади враховувати цей чинник як одну з підстав визначення відповідності державного службовця вимогам, що до нього висуваються, і як його переважне право порівняно з іншими можливими кандидатами на таке просування (ч. 3.3); визнати шляхи оскарження дії роботодавця в разі невизнання права за працівником на професійну підготовку або на просування (ч. 3.4);

4) У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» заборонити Міністерству як головному розпоряднику коштів зменшення асигнувань на професійну підготовку державних службовців.

Запропоновані шляхи вдосконалення правового регулювання професійної підготовки державних службовців для підвищення професійного рівня та компетентності, на наш погляд, передбачають три основні напрями: 1) нормативне закріплення вимог до рівня, прав, обов'язків і відповідальності державного службовця і роботодавця у сфері професійної підготовки; 2) процедури виявлення відповідності державного службовця зазначеним вимогам (щорічна оцінка); 3) правові наслідки визначення якісних характеристик державного службовця. Запровадження норми права як державної в будь-якому разі припускає її загальнообов'язковість, а отже, її можливість дієвість, оскільки за кожною нормою потенційно стоїть можливість державного примусу до виконання, а також застосування заходів відповідальності за її порушення, що дасть тільки позитивний результат. Здатність правової норми позитивно впливати на суспільні відносини зумовлює її ефективність.

Маємо зробити **висновок**, що реалізація соціальних пріоритетів професійного розвитку кадрового потенціалу державної служби взаємообумовлена і взаємопов'язана з вирішенням проблем професійного навчання службовців. Професійний розвиток державних службовців визначає необхідність удосконалення системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів управління. Розвиток системи професійної освіти державних службовців пов'язаний із подоланням відомчої роз'єднаності, широким використанням наукових методів регулювання та розширення можливостей освітніх установ вищої школи в межах ефективної державної кадрової політики.

#### Список використаних джерел:

1. Кодекс законів про працю України: Закон УРСР від 10 грудня 1971 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
2. Про затвердження Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон: наказ Мінфіна № 59 від 13 березня 1998 р. Офіційний вісник України. 1998. № 13. Ст. 515.
3. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. С. 60. Ст. 43.
4. Карпенко Д.О. Основи трудового права. К.: А. С. К., 2003. 258 с.
5. Хуторян Н.М. Трудове право України: академ. курс. К., 2004. 608 с.
6. Про стратегію державної кадрової політики України на 2012–2020 рр.: Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012. Офіційний Вісник України. 2012. № 10. Ст. 365.