

КУШНІР С. П.,
аспірант кафедри адміністративного
і фінансового права
(Національний університет «Одеська
юридична академія»)

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.10>

СТАЖУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЗА КОРДОНОМ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Стаття присвячена дослідженню стажування державних службовців за кордоном як способу підвищення їх професійної компетентності. Визначено поняття стажування та виокремлено специфічні ознаки як форми професійної підготовки державних службовців. Особливої уваги приділено питанню правового регулювання стажування державних службовців за кордоном.

Встановлено, що регламентація стажування державних службовців за кордоном на нормативному рівні здійснюється у двох напрямках: а) як форми професійного навчання державних службовців (системою нормативно-правових актів різної юридичної сили); б) міжнародними договорами, які укладаються з урахуванням договорів про співпрацю між державним органом та іноземними державними органами, а також із міжнародними організаціями, із визначенням змісту, умов стажування та фінансового забезпечення.

Визначено, що зміст стажування охоплює як оволодіння загальною інформацією щодо професійної діяльності або галузі знань на посадах в органах державної влади, так і значною кількістю спеціальної, зокрема щодо управління, державотворення, політики, функціонування інших органів державної влади, набуття навиків володіння іноземною мовою. Акцентовано увагу на тому, що стажування за кордоном справляє позитивний моральний вплив на державних службовців, оскільки підвищуючи рівень своєї професійної компетентності, здобуваючи нові знання, уміння та навички, вони отримують додаткові можливості для професійного зростання як в межах органу державної влади в якому проходять службу, так і за його межами.

З'ясовано, що фінансування стажування державних службовців за кордоном здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, зокрема керівник державної служби у межах витрат, які передбачені для утримання відповідного органу державної влади, на власний розсуд вирішує питання щодо організації процесу підвищення професійної компетентності державних службовців.

Ключові слова: державний службовець, стажування за кордоном, професійна компетентність, професійна підготовка, професіоналізація державної служби.

Kushnir S. P. Training of public servants abroad: theoretical and legal aspects

The article is devoted to the study of internships of public servants abroad as a way to increase their professional competence. The concept of internship is defined and specific features as forms of professional training of public servants are singled out. Particular attention is paid to the issue of legal regulation of internships for public servants abroad.

It is established that the regulation of internships for public servants abroad at the regulatory level is carried out in two directions: a) as a form of professional training



of public servants (a system of regulations of different legal force); b) international agreements, which are concluded taking into account agreements on cooperation between a state body and foreign state bodies, as well as with international organizations, with the definition of the content, conditions of internship and financial support.

It is determined that the content of the internship covers both mastering general information on professional activity or field of knowledge in positions in public authorities, and a significant amount of special, in particular on management, state formation, policy, functioning of other public authorities, acquisition of foreign language skills. Emphasis is placed on the fact that internships abroad have a positive moral impact on public servants, because by increasing the level of their professional competence, acquiring new knowledge, skills and abilities, they get additional opportunities for professional growth both within the public authority in which they serve, and beyond.

It was found that the internship of public servants abroad is financed from the state budget, in particular, the head of the public service within the costs provided for the maintenance of the relevant public authority, at its discretion decides on the organization of professional development of public servants.

Key words: *public servant, training abroad, professional competence, professional training, professionalization of the public service.*

Вступ. Євроінтеграційні процеси в Україні та реформування усіх основних сферах державного і суспільного життя, передбачають здійснення відповідних кадрових змін у структурі органів державної влади, зокрема забезпечення впровадження оновленого підходу до формування професійної компетентності державних службовців. Професійна компетентність державних службовців повинна охоплювати: по-перше, можливість неухильно відстоювати та захищати права і свободи людини і громадянина; по-друге, здатність використовувати професійні уміння та навичками, підґрунтям яких є спеціальні знання, аналітичних здібностей та майстерність щодо застосування засобів і методів управлінської науки; по-третє, наявність стратегічного мислення та сукупності особистісних компетентностей для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень.

Зазначене актуалізується у зв'язку з тим, що відповідно до чинного законодавства про державну службу, на державного службовця покладається обов'язок постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності. Однією із дієвих форм підвищення професійної компетентності державних службовців є стажування, в тому числі за кордоном.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання стажування державних службовців як способу підвищення їх професійної компетентності певною мірою досліджувалася в теорії адміністративного права, зокрема щодо питань пов'язаних із проходження державної служби, такими вченими, як: Л.Р. Біла-Гіунова, Ю.П. Битяк, Ю.С. Даниленко, Д.П. Калаянов, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Л.М. Корнута, В.Р. Кравець, В.Я. Малиновський, І.О. Святокум, О.С. Продаєвич, А.М. Школик, Н.В. Янюк та інші. Звернення до зазначеної службової проблематики, як до предмета наукового дослідження, обумовлюється нормативним оновленням змісту стажування у структурі проходження державної служби, зокрема визначення його як форми професійного навчання державних службовців, а не як способу зайняття посади в органі державної влади.

Постановка завдання. Метою статті є теоретична та правова характеристика стажування державних службовців за кордоном.

Результати дослідження. Відповідно до ст. 48 Закону України «Про державну службу» [1], Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [2] та Порядку стажування державних



службовців [3] стажування є формою професійного навчання державного службовця, яка має на меті набуття практичного досвіду щодо виконання завдань та функцій у професійній діяльності або галузі знань на посадах в органах державної влади, як у межах держави, так і за кордоном.

Стажування, набуваючи нового змістовного наповнення, як окремого виду професійного навчання, а не як способу набуття практичного досвіду, встановлення професійного рівня та ділових якостей особи, яка тільки претендує на посаду державного службовця (що передбачалося Законом України «Про державну службу» 1993 р.) [4], характеризується такими ознаками, як:

регламентується нормами адміністративного права;

має обов'язковий характер, що є складовою принципу безперервності професійного навчання державних службовців;

метою є підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, що ґрунтується на підставі уже набутого раніше професійного та/або життєвого досвіду, у відповідності до потреб органу державної влади;

зміст стажування охоплює як оволодіння загальною інформацією щодо професійної діяльності або галузі знань на посадах в органах державної влади, так і значною кількістю спеціальної, зокрема щодо управління, державотворення, політики, функціонування інших органів державної влади, набуття навиків володіння іноземною мовою (у випадку проходження стажування за кордоном) тощо;

має строковий характер та є формально визначеним – за результатами проходження стажування складається висновок про результати стажування, який містить відповідну оцінку виконання державним службовцем індивідуального плану стажування та її обґрунтування;

має випереджувальний характер навчання – передбачає набуття тих навиків державними службовцями, які будуть необхідними у їх професійній діяльності, що дозволить покращити якість їх діяльності на відповідних посадах державної служби.

Відповідно до Порядку стажування державних службовців, воно обов'язково проводиться з відривом від служби, тобто на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном, та є строковим – проводиться від одного до шести місяців [3]. Стажування у залежності від тривалості може бути: 1) короткотермінове – триває до двох місяців (як правило є характерним для стажування за кордоном); 2) довготермінове – триває від двох до шести місяців.

Направлення державного службовця на стажування до іншого державного органу, а також за кордон здійснюється на підставі наказу керівника державної служби державного органу, в якому працює державний службовець. При цьому необхідна письмова заява самого державного службовця та згода відповідного керівника державної служби державного органу за місцем його стажування [3; 5, с. 340]. Важливим аспектом направлення на стажування є врахування власних інтересів як державного службовця (можливість на протязі визначеного строку проходити службу у іншому органі державної влади або за кордоном), так і органу державної влади (забезпечення оптимального виконання завдань та функцій державного управління).

Нормативне підґрунтя для проведення стажування державних службовців за кордоном, окрім чинного законодавства про державну службу, складають відповідні міжнародні договори, які укладаються з урахуванням договорів про співпрацю між державним органом та іноземними державними органами, а також із міжнародними організаціями, із визначенням змісту, умов стажування та фінансового забезпечення. За загальним правилом, порядок проведення стажування та його зміст визначаються правилами проходження стажування у відповідних іноземних державних органах, міжнародних організаціях, а також умовами міжнародних договорів [1]. Державні службовці направляються на стажування за кордон центральними та місцевими органами виконавчої влади на підставі наказу та/або розпорядження керівника після затвердження завдання, в якому визначено мету, строк та умови



перебування за кордоном і кошторис витрат, пов'язаних з направленням на навчання, а також пропозиції щодо джерел фінансування. До наказу (розпорядження) додається офіційне запрошення з автентичним перекладом на державну мову [6].

Результати стажування за кордоном містяться у звіті державного службовця, який його проходив. Такий звіт складається у довільній формі та протягом тижня з дня закінчення стажування подається за основним місцем роботи безпосередньому керівникові. Звіт про стажування та інші документи про проходження стажування за кордоном або їх копії зберігаються в особовій справі державного службовця за основним місцем його роботи. Варто акцентувати увагу на тому, що на строк стажування за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата [2; 3].

Згідно п. 8 Порядку стажування державних службовців виокремлено такі права і обов'язки державного службовця, який проходить стажування:

по-перше, може брати участь у діяльності органу, готувати проекти документів, бути присутнім на нарадах;

по-друге, зобов'язаний: у повному обсязі та своєчасно виконувати завдання, передбачені індивідуальним планом стажування; удосконалювати професійні знання, уміння та навички, поєднуючи їх із практичною діяльністю з використанням позитивного досвіду відповідного державного органу; виконувати вказівки та доручення керівника стажування, додержуватися професійної етики та культури поведінки; дотримуватися правил внутрішнього службового розпорядку державного органу, в якому проходить стажування [3].

Контроль за ефективністю виконання передбачених завдань на посаді в органі державної влади в якому проводиться стажування здійснює керівник стажування, який, як правило, є керівником одного з структурних підрозділів цього органу. Перелік завдань та обов'язків стажування, що є його змістовною складовою, визначається індивідуальним планом стажування. Керівник стажування: складає та затверджує індивідуальний план стажування; забезпечує умови, необхідні для проходження стажування; забезпечує можливість ознайомлення з організацією роботи органу державної влади, в якому державний службовець проходить стажування; залучає державного службовця, який проходить стажування, до діяльності структурного підрозділу; вивчає ділові та моральні якості державного службовця, який проходить стажування; надає допомогу в удосконаленні професійних знань, умінь та навичок; коригує, перевіряє хід заповнення документації стосовно стажування; заслуховує за необхідності на відповідних нарадах звіт державного службовця, який проходить стажування, про хід стажування, проводить індивідуальну роботу, спрямовану на відповідальне його ставлення до виконання посадових обов'язків; контролює виконання індивідуального плану. Керівник стажування після подання державним службовцем звіту про результати стажування оформляє висновок щодо результатів стажування, що містить негативну (у разі невиконання державним службовцем більшої половини завдань, визначених індивідуальним планом стажування), позитивну (у разі виконання державним службовцем половини або більшої половини завдань, визначених індивідуальним планом стажування) або відмінну (у разі виконання державним службовцем усіх завдань, визначених індивідуальним планом стажування) оцінку виконання державним службовцем індивідуального плану стажування та її обґрунтування. Зазначений висновок подається разом з індивідуальним планом керівникові державної служби в державному органі, де проводилось стажування [3; 5, с. 343].

Фінансування стажування державних службовців за кордоном здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, зокрема керівник державної служби у межах витрат, які передбачені для утримання відповідного органу державної влади, на власний розсуд вирішує питання щодо організації процесу підвищення професійної компетентності державних службовців. Окрім того, починаючи з 2020 р. органи виконавчої влади під час складання кошторисів на утримання відповідних органів в межах затверджених їм відповідних бюджетних призначень, зобов'язані здійснювати виділення грошових коштів на професійне навчання державних службовців, однак в розмірі не більше ніж 2 відсотки фонду оплати праці. На нормативному рівні питання щодо особливостей фінансування стажування за



кордоном та компенсації коштів витрачених на його проходження державним службовцем здійснюється Положенням про умови матеріального забезпечення осіб, направлених за кордон на навчання та стажування [6].

Стажування за кордоном покликане сприяти професійному розвитку державних службовців, що за своїм змістом є процесом підготовки їх до виконання нових функцій, заміщення інших посад або реалізації нових завдань. Більше того, такий професійний розвиток справляє й позитивний моральний вплив на державних службовців, оскільки підвищуючи рівень своєї професійної компетентності, здобуваючи нові знання, уміння та навички, вони отримують додаткові можливості для професійного зростання як в межах органу державної влади в якому проходять службу, так і за його межами, стають більш конкурентоспроможними на ринку праці тощо.

Уявляється, стажування державних службовців за кордоном на меті також має підвищення рівня володіння останніми іноземної мови. Зазначене набуває важливого значення у зв'язку із тим, що згідно з Законом України «Про державну службу» до кандидатів на зайняття посад державної служби категорії «А» встановлюється вимога щодо володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи. Офіційними мовами Ради Європи є англійська та французька мови, однак як робочі мови під час сесій Парламентської асамблеї використовуються також італійська, німецька та російська. Знання іноземних мов державними службовцями звісно заохочується, однак є обов'язковою передумовою зайняття лише окремих посад державної служби.

Знання іноземної мови як вимога до професійної компетентності державних службовців передбачає досконале володіння: мовними нормами, які є необхідними для виконання завдань у відповідній сфері функціонування органу державної влади; усними і письмовими формами спілкування, які є необхідними для опрацювання текстів різної складності відповідно до рівнів мовної компетенції та виконання завдань на розуміння прочитаного; технікою мовлення (говоріння) – метою якого є визначення сформованості в учасників навичок та умінь висловлювати свою думку іноземною мовою. Нормативно виокремлюється п'ять рівнів мовної компетенції, які підтверджуються сертифікатами встановленого законодавством зразка: A1; A2; B1; B2; C1 [7]. Варто наголосити на тому, що сертифікати володіння іноземною мовою є строковими, та надаються строком від 6 місяців до 4 років.

Висновки. Визначено, що стажування – це форма професійного навчання державного службовця, яка має на меті набуття практичного досвіду щодо виконання завдань та функцій у професійній діяльності або галузі знань на посадах в органах державної влади, як у межах держави, так і за кордоном. Мета стажування за кордоном має подвійне спрямування для державних службовців, зокрема: по-перше, сприяє покращанню знань та умінь у сфері функціонування органу державної влади в якому займає посаду конкретний державний службовець та формуванню навичок ефективного виконання посадових обов'язків (планування роботи; професійне спілкування; службові документи і діловодство; підготовка нарад і офіційних зустрічей; розгляд звернень і прийом громадян; контроль якості роботи тощо); по-друге, справляє позитивний моральний вплив на державних службовців, оскільки підвищуючи рівень своєї професійної компетентності, здобуваючи нові знання, уміння та навички, вони отримують додаткові можливості для професійного зростання, тобто стають більш конкурентоспроможними на ринку праці.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення 04.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
2. Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. Дата оновлення 06.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-п#Text>



3. Порядок стажування державних службовців: Наказ Національного агентства України з питань державної служби 03.03.2016 р. № 48. Дата оновлення 03.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16#n13>
4. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. URL: (втратив чинність).
5. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина: навчальний посібник. Одеса, 2020. 511 с.
6. Положенням про умови матеріального забезпечення осіб, направлених за кордон на навчання та стажування: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 4.03.1996 р. № 287. Дата оновлення 4.03.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287-96-п#Text>
7. Про затвердження Порядку визначення рівня володіння іноземною мовою кандидатами на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» і «В» та посадовими особами дипломатичної служби: Наказ Міністерства закордонних справ від 21.11.2019 р. № 515. Дата оновлення 21.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1250-19#Text>

