

Перов А. П.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Одеського університету імені І. І. Мечникова

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У СВІТЛІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Анотація. У статті аналізуються поняття та особливості правового регулювання підготовки кадрів для державної служби України, зокрема, яким чином у теперішній час підготовка кадрів унормована законодавством України під час втілення адміністративної реформи з урахуванням європейського досвіду. Також досліджується, яка модель підготовки кадрів існує в Україні, чи є проблеми та які шляхи їх вирішення в цій сфері на законодавчому рівні.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративна реформа, кадрова політика, підготовка кадрів, державна служба.

Постановка проблеми. В останній час спостерігається динамічне втілення адміністративної реформи і розвиток державної служби як її складової частини. У спеціальній та юридичній літературі неодноразово робилися спроби проаналізувати і зробити висновки того, як зробити ефективним державного службовця, яку систему підготовки обрати, яким саме чином удосконалити його підготовку, з урахуванням європейського та світового досвіду. Важливо дослідити, як в Україні вирішуються питання адміністративно-правового регулювання державної служби, які при цьому є проблеми та шляхи їх вирішення, і чи відповідають вони меті та цілям адміністративної реформи.

Зокрема, цьому питанню приділяли увагу такі вітчизняні вчені, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, О. Бандурка, Л. Біла-Тіунова, Ю. Битяк, С. Бородін, Д. Бахрах, О. Воронько, Н. Гончарук, С. Дубенко, С. Ківалов, В. Князев, Ю. Ковбасюк, В. Козаков, В. Колпаков, Т. Когановська, В. Кремень, В. Куценко, К. Левченко, Н. Липовська, В. Луговий, В. Майборода, Н. Матюхіна, О. Мельников, Т. Мотренко, П. Надолішній, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Г. Опанасюк, І. Пахомов, Т. Пахомова, Л. Прокопенко, Н. Протасова, А. Рачинський, В. Ребало, О. Рябченко, С. Серьогін, Ю. Шаров, І. Шпекторенко, Г. Щокін тощо; також вчені з інших країн: А. Оболонський, А. Барабашов, А. Сурін, Г. Купріяшин. Основна увага в монографіях, науково-практичних виданнях, наукових статтях приділялася, як правило, безпосередньо проблематиці, загальній характеристиці адміністративної реформи та кадрового забезпечення у сфері державного управління [1] або відповідних державних органів, характеристики адміністративних і трудових відносин, що виникають під час проходження державної служби, а також її особливостям. Однак узагальненню в частині виявлення характерних рис кадрового забезпечення як самостійного явища, встановленню його сутності, а також розкриттю завдань цієї складової частини державного управління належна увага приділялась не завжди. Це дозволяє здійснити комплексний аналіз підготовки кадрів для державної служби як частини адміністративної реформи та опрацювати єдині підходи щодо її подальшого вдосконалення як

загалом, так і в межах державного управління та адміністративно-правового регулювання. Ряд вчених вважає, що для перспективного розвитку підготовки держслужбовців необхідно дослідити та зробити порівняльний аналіз зарубіжного досвіду, запозичив з нього необхідні форми, методи, системи і принципи, які будуть корисні для розуміння та вдосконалення системи підготовки кадрів для державної служби України.

Мета статті. На основі викладеного можна сформулювати завдання дослідження, яке полягає в аналізі особливостей адміністративної реформи та правового регулювання підготовки кадрів для державної служби України з урахуванням європейського та світового досвіду та в обґрунтуванні пропозицій щодо вирішення існуючих у цій сфері проблем на теоретичному і практичному рівнях.

Виклад основного матеріалу дослідження. Адміністративна реформа в Україні на теперішній час вимагає прискорити процеси вдосконалення та оновлення системи державного управління, які відбуваються на сучасному етапі державотворення, бо потрібні якісні державні службовці з високим рівнем професіоналізму і компетентності. Адміністративна реформа – це здійснення комплексних перетворень у системі публічного управління в інтересах громадян. Насамперед, це стосується виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Адміністративна реформа передбачає, щоб чиновники служили людині, а не якимось абстрактним державним інтересам. Тому можна зазначити, що метою адміністративної реформи у сфері державної служби є створення компетентної, політично нейтральної, ефективної, відповідальної та авторитетної державної служби, спроможної забезпечити надання якісних адміністративних послуг. Цю задачу з реформування державної служби може виконати тільки ефективна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Підготовка кадрів – це спеціальна система заходів, спрямованих на навчання, підвищення компетентності, кар'єрне зростання державних службовців, яка здійснюється як особисто, так і через спеціальні органи та заклади.

Підготовка кадрів завжди починається з навчання, ще з надбання середньої та вищої освіти, коли майбутній державний службовець отримує базу знань, вивчає іноземні мови, а у вищих навчальних закладах – право, науку управління, планування та ін. Подальше навчання проходить у закладах системи підготовки і підвищення кваліфікації системи Академії державного управління України чи в її філіях. Стаття 48 Закону України «Про державну службу» вказує, що державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно [2, ст. 48].

Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації працівників державної служби повинні спиратися на конкретні принципи та втілюватися за допомогою системи організаційних засобів, які регулюють навчальний процес. Принципи підготовки можна поділити на професійні та загальногромадянські. До професійних відносяться: знання права, економіки, політології, психології, конфліктології, державного управління, соціології, а також вміння використовувати їх та постійно підвищувати їх рівень. До загальногромадянських принципів відносяться: навички та вміння спілкування, чесність, неподатливість корупції, відповідальність тощо [3, с. 328]. Ці якості набуваються шляхом їхнього вдосконалення та вивчення на тренінгах, семінарах, шляхом стажування і перманентної самопідготовки.

Досліджуючи закордонний досвід, вчені Г. Опанасюк [4, с. 268], Л. Титаренко [5, с. 209] визначають декілька моделей професійної підготовки державних службовців, основним з яких є європейська (континентальна) та англо-саксонська. До континентальної входять Франція, Німеччина, Японія, а до англо-саксонської – США, Канада, Великобританія, Австралія. Характерною рисою вищезгаданих систем підготовки кадрів для державної служби є те, що англо-саксонська система є відкритою, система підбору кадрів здійснюється на основі вільного доступу з урахуванням університетського диплому, домінуючий засіб – це конкурс та співбесіда. Ще однією характерною рисою цієї моделі є контроль з боку громадського суспільства в ході процесу оголошення, проходження конкурсу майбутніми держслужбовцями.

Континентальна модель підготовки та підбору кадрів є закритою. Характерною рисою в неї є те, що система навчання відбувається в спеціальних закладах, які мають багаторівневу систему. Кар'єрне зростання відбувається поступово, з набранням знань, вмінь та компетенцій. Можна зробити висновок, що континентальна система підготовки є в достатній мірі централізована, а англо-саксонська – більш децентралізована.

Підготовка професійно компетентного відповідального персоналу державної служби одразу після набуття незалежності України актуалізувалася серед державних пріоритетів. А вже після обрання Україною незалежності в неї не було держслужбовців, їхні функції виконували колишні держчиновники, які наймалися за трудовим договором. Була відсутня система підготовки кадрів для державної служби, адже на початку 90-х рр. ХХ ст. була ліквідована партійна система підготовки кадрів, якою керувала КПРС, і наша держава певний період існувала без поповнення органів державної влади спеціально підготовленими для управлінської діяльності службовцями. Функції державного управління часто покладалися на вчорашніх інженерів, учителів, лікарів, агрономів тощо, які набували досвіду керівної діяльності здебільшого практичним шляхом [6, с. 31–39].

Для реалізації підготовки кадрів державної служби в Україні було потрібно створити систему. За зразок була обрана континентальна система за французьким аналогом, бо, як вважало тоді керівництво, вона краще могла адаптувати радянських службовців та їхню систему для потреб організації державного управління в новій країні. Так, ще до появи системи державної служби в Україні Указом Президента України Л. Кравчука від 4 березня 1992 р. було створено інститут державного управління та самоврядування при Кабінеті Міністрів України, на базі якого в 1995 р. утворилася цілісна система навчання держслужбовців з філіями в Одесі, Дніпрі, Львові, Харкові [6, с. 31–39].

Для правового регулювання діяльності держслужбовців у 1993 р., а потім у 2011 р. були прийняті Закони «Про державну службу» в Україні, в яких були закладені характерні принципи континентальної системи підбору кадрів, виходячи з того, що це професійна діяльність, і чиновник, який її здійснює, в процесі підготовки повинен володіти «ремеслом» управління і поступово зростати по кар'єрних сходах. Але 20 років існування цієї системи виявили, що радянську систему підбору кадрів, на жаль, неможливо адаптувати до континентальної системи у зв'язку з її закритістю, яка проявилася у таких негативних явищах, як кумівство, складання органів з прямих родичів (чоловік, дружина, діти, брат, сестра), що, у свою чергу, призвело до тотальної корупції серед державних службовців. Після Революції Гідності та вибору Україною європейського вектору розвитку для вдосконалення адміністративних реформ і створення більш ефективної системи підбору кадрів була запозичена англо-саксонська система. На базових принципах, які відображають відкриту систему, було створено Закон України «Про державну службу» 2015 р., де основним засобом підбору кадрів є конкурс, а велику роль у контролі підбору відіграє громадськість. Згідно із цим Законом професійне навчання здійснюється через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях, незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, в тому числі за кордоном [7, ст. 48], що дуже схоже із системою, яка є у Сполучених Штатах Америки.

Забезпечення організації професійного навчання державних службовців покладається на керівника державної служби. Організація професійного навчання відповідно до частини четвертої статті Закону України «Про державну службу» здійснюється в межах витрат, передбачених на утримання відповідного державного органу.

Отже, керівник державної служби повинен визначити, по-перше, потребу в проведенні тих або інших видів професійного навчання, по-друге, суму, що може бути на це виділена з кошторису державного органу.

Керівник державної служби може прийняти рішення про підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці, в інших установах (організаціях) або шляхом проведення відповідно до закону закупівлі послуг із забезпечення підвищення їхньої кваліфікації, що проводиться не рідше одного разу на три роки.

Вперше прийняті на держслужбу службовці повинні пройти навчання.

Законом чітко не визначено, який вид професійного навчання повинні пройти вперше призначені на посаду держслужбовці. Закон закріпив досить ефективний засіб підготовки держслужбовців – стажування, яке вони проходять від 1 до 6 місяців в іншому державному органі або за кордоном [8, с. 210].

Стажування за кордоном здійснюється відповідно до міжнародних договорів та договорів про співпрацю між державними органами та іноземними державними органами, а також з міжнародними організаціями з визначенням змісту, умов стажування та фінансового забезпечення строком не більше 6 місяців. Дане положення регулюється ст. 48 Закону України «Про державну службу» – Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Викладені в статті 48 норми пов-

ністю враховують рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи з питань регулювання державної служби в країнах Європи, в якій зазначено, що постійне навчання є однією з важливих за порук ефективної діяльності системи публічної адміністрації.

Статтю 49 Закону України «Про державну службу» визначено, що держслужбовець за результатами оцінювання своєї службової діяльності разом зі службою управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, яку погоджує з його безпосереднім керівником, і котру згодом затверджує керівник структурного підрозділу, де він працює. Згідно з цією нормою зрозуміло, що законодавець визначив навчання однією з важливих умов для ефективної діяльності держслужбовців.

Аналіз адміністративної реформи дає підстави виділити основні тенденції, які потрібно врахувати Україні для інтеграції в Європейський Союз. Закон України «Про державну службу» 2015 р. досить реформаторськи вніс норми про підготовку кадрів для державної служби, але на теперішній час цього недостатньо. Потрібно розробити стратегії і ширше імплементувати у вітчизняне законодавство європейські принципи.

Вони сформульовані в низці нормативно-правових, прогнозних-планових документів: в Угоді про партнерство між Україною і Європейським співтовариством від 14 червня 1994 р., Указі Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» зі змінами і доповненнями, внесеними Указом Президента України від 27 вересня 2011 року № 929/2011, у Концепції адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу (Указ Президента України від 5 березня 2004 р.), в Законі України від 18 березня 2004 р. «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [7].

Хотілось би зазначити, що до вимог, які містяться в підписаних Україною документах, відносяться децентралізація, надання якісних адміністративних послуг, реформування державної служби. У зв'язку з тим, що в країнах, які бажають вступити до ЄС, національне законодавство має відмінності за своєю сутністю, принципами і потребує адаптації, Європейський Союз надає допомогу Україні через Організацію економічної співпраці та розвитку, що запровадила ініціативи SIGMA, експерти якої допомагають у проведенні реформ державної служби та модернізації державних інституцій. Для оцінки прогресу в реформуванні державного управління експерти SIGMA також допомагають українським державним службовцям у засвоєнні практики європейських судів. Це є важливим, бо європейське законодавство приділяє увагу фундаментальним засадам, які були підтверджені та сформульовані судами, оскільки вони тлумачать правові положення. Для цього Україна втілює принцип верховенства права і ввела цю норму в усі процесуальні кодекси. Тепер судді повинні враховувати практику Європейського суду з прав людини і вважати практику європейського суду з прав людини як джерело внутрішнього права держави.

Для модернізації інституту державної служби за принципами «доброго врядування», визначеними ООН, Указом Президента України від 01 лютого 2012 р. була схвалена Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 рр., Кабінетом Міністрів України 13 травня 2013 р. були затверджені Програма Розвитку державної служби на період до 2016 р. і Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 рр. [9], де були враховані рекомендації експертів проекту Twinning.

Висновки. З наведеного вище можна зробити наступні висновки. У процесі дослідження виявлено, що реформування державної служби України є складовою частиною адміністративно-правової реформи і має напрямок інтеграції в Європейський Союз.

Аналіз системи професійної підготовки державних службовців України засвідчує те, що обрана континентальна система закритого типу підготовки кадрів для державної служби виявилась неефективною. Тому для її реформування і вдосконалення була обрана англо-саксонська система відкритого типу, на принципах якої був прийнятий новий Закон України «Про державну службу» 2015 р.

Створити організаційно-правові та фінансово-економічні засади для стажування державних службовців у системі структур ЄС та включити в систему підготовки держслужбовців вивчення практики європейського суду з прав людини.

Доцільно законодавчо врегулювати, що підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться шляхом перманентного самостійного навчання (самоосвіти).

Література:

1. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи: монографія / С.М. Серьогін, Є.І. Бородин, Н.А. Липовська та ін. Київ: НАДУ, 2013. 112 с.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 48.
3. Государственная служба (комплексный подход): учебное пособие. Москва: Дело. 1999. 440 с.
4. Опанасюк Г.О. Тенденції підготовки державних службовців у Центральній та Східній Європі. Вісник УАДУ. 2000. № 1. С. 265–271.
5. Титаренко Л.М. Підготовка управлінської еліти в Україні та зарубіжний досвід. Вісн. УАДУ: збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. Вип. 1 (13). Одеса: ОРІДУ. 2003. С. 206–216.
6. Луговой В.І. Десять років становлення (досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління). Київ: Вид-во НАДУ, 2005. 110 с.
7. Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю.В.Ковбасюк (голова), О.Ю. Оболенський (заст. голови), С.М. Серьогін (заст. голови) та ін. Київ – Одеса: НАДУ. 2012. Т. 1. С. 372.
8. Про затвердження Порядку стажування державних службовців: Наказ Нацдержслужби від 03 березня 2016 р. № 48. Офіційний вісник України. 2016. № 27. С. 210.
9. Деякі питання реформування державного управління України. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р від 24 червня 2016 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016> (дата звернення: 08.06.2018).

Перов А. П. Особенности правового регулирования подготовки кадров для государственной службы Украины в свете административной реформы

Аннотация. В статье анализируются понятие и особенности правового регулирования подготовки кадров для государственной службы Украины, в частности, каким образом в настоящее время подготовка кадров нормирована законодательством Украины при воплощении административной реформы с учетом европейского опыта. Также исследуется, какая модель подготовки кадров существует в Украине, какие существуют проблемы в этой сфере и каковы пути их решения на законодательном уровне.

Ключевые слова: административное право, административная реформа, кадровая политика, подготовка кадров, государственная служба.

Perov A. Peculiarities of legal regulation of training for persons for the state service of Ukraine in the light of administrative reform

Summary. The article analyzes concepts and peculiarities of legal regulation of training for the civil service of Ukraine. How is the current training of personnel regulated by the legislation of Ukraine in the implementation of administrative

reform, taking into account European experience. It also explores which model of training exists in Ukraine, whether there are problems in this area and the ways of their solution at the legislative level.

Key words: administrative law, administrative reform, personnel policy, training, civil service.