



О НЕОБХОДИМОСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПОДГОТОВКИ, ПЕРЕПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В УКРАИНЕ (В КОНТЕКСТЕ АДАПТАЦИИ УКРАИНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ К СТАНДАРТАМ ЕС)

Алена АГАНИНА,

аспирант кафедры административного и хозяйственного права юридического факультета
Запорожского национального университета

Summary

In an article in the context of Ukraine's European integration in general and adaptation of national public service to EU standards in particular, focuses on the need to reform the legal framework for training, retraining and training of civil servants.

Thus, according to the author, the adaptation of these legal frameworks should be based on specific individual software act, for example, like the concept of adaptation Institute training of civil servants to the EU standards. Within the framework of such an act should be specific organizational and legal framework of the reform of the institution and its approximation to European standards. It seems that one of the key policy challenges that must be put on the concept of the way, is the need for a two-stage ordering the entire set of rules on training, retraining and advanced training of civil servants. The first step is to carry out a formal incorporation of the existing rules, and the second stage this taxonomy – realize their codification into a single codified act of public service.

Key words: adaptation, public servants, the European Union, the legislation preparation, training, retraining.

Аннотация

В статье, в контексте европейской интеграции Украины в целом и адаптации отечественной государственной службы к стандартам ЕС в частности, акцентируется внимание на необходимости реформирования правовых основ подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Так, по мнению автора, адаптация указанных правовых основ должна осуществляться на основании определенного отдельного программного акта, например, Концепции адаптации института профессиональной подготовки государственных служащих к стандартам ЕС. В рамках такого акта следует предусмотреть конкретные организационные и правовые основы реформирования указанного института и его приближения к европейским требованиям. Представляется, что одной из ключевых программных задач, которые должна поставить Концепция на этом пути, является необходимость проведения двухэтапной систематизации всей совокупности норм о подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственных служащих. На первом этапе следует осуществить официальную инкорпорацию существующих правил, а на втором этапе такой систематизации – осуществить их кодификацию в рамках единого кодифицированного акта о государственной службе.

Ключевые слова: адаптация, государственные служащие, Европейский Союз, законодательство, подготовка, повышение квалификации, переподготовка.

Постановка проблемы. Неустанные процессы развития государственности в Украине, поэтапная трансформация советских моделей управления в институты правового и социально-ориентированного государства и зарождения гражданского общества подчеркнули значимость существования в Украине современной европейской системы публичного администрирования и главного средства ее осуществления – государственной службы, которая, собственно, должна олицетворять действенный инструмент построения гражданского общества и демократического государства.

Актуальность темы. Эффективность функционирования государственной службы и системы публичного администрирования в целом зависит от качественного кадрового обеспечения органов государственной власти, которое, в свою очередь, связано с двумя

основными условиями. В частности, такими условиями, по мнению В.Г. Понедилко, являются, во-первых, отбор на государственную службу молодых людей – выпускников высших учебных заведений Украины, прежде всего, отличников учебы, которые уже прошли подготовку в областных школах резерва, действующих в центрах переподготовки и повышения квалификации государственных лиц органов местного самоуправления, а во-вторых, совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих [1, с. 14-15].

В этом контексте актуальна мысль Н.Г. Протасовой о том, что неотъемлемой составляющей кадрового обеспечения государственной службы является система профессионального обучения государственных служащих. Органическую взаимосвязь го-

сударственной службы и подготовки кадров вызывает необходимость качественного реформирования системы подготовки и повышения квалификации государственных служащих, превращение их образования в непрерывный процесс [2, с. 8].

По мнению Н.Г. Протасовой, цели современной системы подготовки и повышения квалификации государственных служащих следующие:

– реализация государственной кадровой политики, обеспечение государственной службы высококвалифицированными специалистами, профессионалами в области государственного управления;

– обеспечение непрерывности образования государственных служащих, его опережающего характера с учетом перспектив развития государства, усложнения задач и функций органов и ветвей власти;



– удовлетворение интересов и потребностей государственных служащих в постоянном повышении их профессионального и общекультурного уровней;

– создание основы для планирования и реализации государственными служащими карьеры путем повышения их образовательного-профессионального уровня и совершенствования профессионально необходимых качеств личности;

– содействие образованию интеллектуальной и управленческой элиты в Украине;

– стимулирование научного поиска и внедрение новых технологий в управление на основе комплексных научных исследований [2, с. 10].

Таким образом, становление и развитие системы непрерывного профессионального образования государственных служащих сейчас становится насущной необходимостью и важным фактором укрепления государственности и формирования социально-ориентированной рыночной экономики [2, с. 8].

Целью статьи является выяснение, в контексте адаптации отечественной государственной службы к стандартам ЕС, необходимости реформирования правовых основ подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Изложение основного материала. На официальном уровне такая постановка проблемы (необходимость совершенствования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих) нашла свое отражение в Концепции адаптации института государственной службы в Украине к стандартам Европейского Союза, где указывается важность решения проблем действующей системы государственной службы путем адаптации ее в целом и отдельных ее институтов к стандартам ЕС. В частности это касается не только совмещения политических и административных полномочий в пределах одной должности, повышения эффективности системы управления государственной службой, прохождения государственной службы в государственных органах, деятельность которых регламенти-

руется специальным законодательством, функций государственных служащих относительно их участия в разработке и обеспечении реализации государственной политики, внедрения единой системы оценки и стимулирования работы государственных служащих, совершенствования системы оплаты труда государственных служащих, вопроса о порядке предоставления государственных услуг и нормативного урегулирования требований профессиональной этики государственных служащих, но и системы подбора, назначения на должности, продвижения по службе, ротации государственных служащих и их профессионального обучения [3].

Таким образом, в разрезе адаптации государственной службы к стандартам ЕС приобретает особую актуальность вопрос определения правоотношений, возникающих при подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственных служащих, в отдельный правовой институт в пределах подотрасли государственной службы и его исследования как объекта адаптации.

В теории права под институтом права принято понимать систему относительно обособленных от других и связанных между собой правовых норм, регулирующих определенную группу (вид) однородных общественных отношений. Главное назначение институтов права – в пределах своей группы однородных общественных отношений обеспечить сплошное, относительно законченное регулирование [4, с. 248].

Стоит отметить, что такую «группу однородных общественных отношений» формируют особые социальные связи, возникающие не только при прохождении государственной службы, но и в процессе подготовки к ней, а также переподготовки и повышения квалификации государственных служащих уже непосредственно на государственной службе. В частности, профессиональная подготовка государственных служащих предусматривает получение высшего образования по специальности образовательной области «Государственное управление», обучение по программам функциональной специализации «Государственная служба», специальностей других отраслей, направлен-

ных на деятельность в определенной сфере государственного управления, а также обучение по профессиональным программам повышения квалификации, обучение в аспирантуре и докторантуре [5, с. 125-126], стажировку и самообразование. Собственно, эти отношения и формируют особый предмет правового регулирования, позволяют выделять его в рамки отдельного института права.

Если говорить о второй составляющей категории, которая исследуется, – «совокупности правовых норм», то, забегая наперед, стоит отметить, что эта совокупность регуляторов общественных отношений является довольно разветвленной и несколько архаичной. И именно такая ее черта предопределяет необходимость детального исследования.

Рассмотрение указанного блока вопросов необходимо начать с классификации. Именно она играет важную роль в процессе исследования любого явления, поскольку это способ углубления знаний об объекте исследования, выявления его специфических черт, также упрощает рассмотрение объекта как определенной системы с устойчивыми связями внутреннего и внешнего характера. Стоит отметить, что в толковых словарях термин «классификация» объясняется как особый случай применения логической операции деления объема понятия на классы, виды, группы [6, с. 200; 7, с. 249]; система распределения предметов, явлений или понятий на классы, группы и виды по общим признакам, свойствам [8, с. 432].

Учитывая общеязыковое понимание классификации как определенной логической операции разделения определенных явлений, попробуем распределить нормативно-правовые акты в этой сфере на определенные группы в зависимости от уровня правового регулирования, сочетая такое разделение с характеристикой (иногда критической) указанного нормативного материала.

По этому критерию все нормативно-правовые акты, так или иначе регламентирующие вопросы подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников органов государственной власти, можно разделить на следующие группы:



- 1) Конституция и законы Украины;
- 2) подзаконные нормативно-правовые акты;
- 3) локальные правовые нормы.

Даже поверхностный взгляд на указанную систему нормативно-правовых актов в этой сфере позволяет дать объективную оценку уровню правового регулирования основ по вопросам подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственной службы в Украине в целом как неудовлетворительного из-за существенной раздробленности норм и их несогласованности между собой. Причина такой ситуации заключается в том, что на данный момент отрасль публичного администрирования находится в состоянии активного реформирования. При этом такая трансформация является несколько несистемной.

Безусловно, это оказало негативное влияние и на институт профессиональной подготовки государственных служащих, потенциал которого на данный момент, к сожалению, не реализуется в полном объеме из-за достаточно низкого уровня его правового регулирования. Аналогичное мнение по этому поводу неоднократно высказывалось в течение последних лет на страницах отечественной административно-правовой литературы и в публицистических источниках.

В частности, со ссылкой на Концепцию реформирования системы повышения квалификации государственных служащих, должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов, о недостатках института профессиональной подготовки государственных служащих и необходимости его совершенствования пишет на страницах учебного пособия «Организационно-правовые основы государственной службы в Украине» Д.В. Нелипа [5, с. 133-134]. Уже упомянутая выше В.Г. Понедилко акцентирует внимание на необходимости тщательной проработки стандартов повышения квалификации в целом, в том числе и государственно-управленческих кадров. При этом ученая уверена в том, что от совершенства системы стандартов в значительной степени зависит и эффективность обучения. Вместе с тем, В.Г. Понедилко подчеркивает, что на

сегодня нуждаются в совершенствовании не только программы обучения, а во многих аспектах и нормативы их реализации [9, с. 21-22].

Справедливым будет отметить, что такое неудовлетворительное состояние дел в этой сфере признается на официальном уровне. В результате этого еще в 2011 году была утверждена (распоряжением Кабинета Министров Украины от 28 ноября 2011 года № 1198-р) Концепция реформирования системы повышения квалификации государственных служащих, должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов [10].

В частности, в Концепции указано, что основными проблемами действующей системы повышения квалификации государственных служащих являются такие:

- неурегулированность вопросов по определению статуса учебных заведений, относящихся к системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления и обеспечивающих повышение квалификации государственных служащих, должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов;

- несоответствие имеющихся программ повышения квалификации требованиям деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

- отсутствие механизма привлечения депутатов местных советов к повышению квалификации;

- отсутствие прямой взаимосвязи между повышением квалификации и карьерным ростом.

Вместе с тем, акцентируется внимание на том, что для обеспечения эффективного функционирования системы повышения квалификации необходимо усовершенствовать соответствующую нормативно-правовую базу, разработать эффективный механизм изучения потребностей и оценки качества обучения, улучшения ресурсного обеспечения, усиление кадрового и научно-методического потенциала [10]. Стоит уточнить, что указанная Концепция касается только повышения квалификации государственных служащих, но не касается

реформы системы профессиональной подготовки государственных служащих в целом.

Выводы. Таким образом, несистемное реформирование основ государственной службы в целом привело к несогласованности и запутанности нормативно-правовой базы в этой сфере отношений, что, в свою очередь, создает существенные проблемы в правоприменении, снижает уровень эффективности института профессиональной подготовки государственных служащих. На данный момент, как признано Кабинетом Министров Украины, не было создано действенной системы повышения квалификации государственных служащих, которая в достаточной степени удовлетворяла бы потребности органов государственной власти в высокопрофессиональных кадрах, способных эффективно выполнять поставленные перед ними задачи [10].

Наряду с этим следует учитывать тот факт, что выполнение программных норм Концепции адаптации института государственной службы в Украине к стандартам Европейского Союза, отдельные аспекты профессионального обучения государственных служащих требуют приспособления к требованиям ЕС. При этом профессионализация государственной службы, как вектор такого сближения, должна осуществляться, прежде всего, через систему профессионального обучения государственных служащих, развитие которой должно быть определено одним из приоритетов государственной политики в этой сфере. Указанная система предусматривает целевую подготовку по государственному заказу высококвалифицированных специалистов по вопросам государственного управления, привлечение ведущих учебных заведений к переподготовке и повышению квалификации государственных служащих с целью улучшения их способности выполнять аналитическую работу.

Кроме того, в Концепции подчеркивается, что существенным условием для обеспечения высокого профессионализма должно стать расширение возможностей для обучения государственных служащих, в том числе на основе применения дистанционного обучения, проведение регулярных об-



менов опытом между государственными служащими и обсуждение актуальных проблем государственного управления, применения новейших технологий в этой сфере [3]. Учитывая неконкретность и определенную абстрактность указанных положений Концепции, стоит отметить, что указанные проблемы законодательства в этой сфере подчеркивают необходимость модернизации не только организационных основ профессионального обучения государственных служащих, о которых идет речь, хоть и несколько расплывчато, в Концепции, но и правовых. При этом реформирование последних должно осуществляться в плоскости адаптации отечественного законодательства по вопросам подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих к правовым нормам ЕС.

По нашему мнению, исходя из того, что государственная служба является фундаментом публичной администрации и государства в целом, а ее эффективность влияет на построение правового государства, утверждение принципов права и формирует имидж государства на мировой арене, соответствующая адаптация должна осуществляться на основании определенного отдельного программного акта, например, Концепции адаптации института профессиональной подготовки государственных служащих к стандартам ЕС. В рамках такого акта следует предусмотреть конкретные организационные и правовые основы реформирования указанного института и его сближения с европейскими требованиями. Представляется, что одной из ключевых программных задач, которые должна поставить Концепция на этом пути, является необходимость проведения двухэтапной систематизации всей совокупности норм о подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственных служащих. На первом этапе следует осуществить официальную инкорпорацию существующих правил, а на втором этапе такой систематизации – осуществить их кодификацию в рамках единого кодифицированного акта о государственной службе.

Список использованной литературы:

1. Понеділко В.Г. Пріоритети діяльності навчальних закладів щодо підготовки державно-управлінських кадрів із питань європейської та євроатлантичної інтеграції / В.Г. Понеділко // Навчальний процес у закладах системи перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів: досвід та проблеми : зб. наук. та наук.-метод. праць / кол. авт. ; За заг. ред. В.І. Лугового, В.Г. Понеділко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 2. – 184 с.
2. Протасова Н.Г. Теоретичні основи навчання державних службовців у системі підготовки та підвищення кваліфікації : навч.-метод. посіб. / Н.Г. Протасова. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 160 с.
3. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 квітня 2004 року № 278/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 578.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. – 2-е вид. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
5. Неліпа Д.В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні [текст] : навч. посібн. – К. : «Центр учбової літератури», 2012. – 368 с.
6. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – М. : Политиздат, 1987. – 590 с.
7. Мацелик Т.О. Класифікація суб'єктів адміністративного права / Т.О. Мацелик // Держава і право : зб. наук. праць. – Серія: Юридичні і політичні науки. – Вип. 53. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – С. 249–253.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голова ред. В.Т. Бусел]. – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
9. Понеділко В.Г. Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів: теорія і практика (Особливості організації та методичного забезпечення навчального процесу у системі підвищення кваліфікації управлінських кадрів) / В.Г. Понеділко. – 3. : ПП «Друкарський світ», 2007. – 294 с.

10. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1198-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 92. – Ст. 3349.