

СЕКЦІЯ 7 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ ПОСЛУГ ІЗ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ (ПЕРЕПІДГОТОВКИ) ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КРАЇНАХ ЄС ТА МОЖЛИВІСТЬ ЗАПОЗИЧЕННЯ ДОСВІДУ ЇХ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

Аганіна А.О., к. ю. н.,
асистент кафедри історії і теорії держави та права
Запорізький національний університет

У статті зосереджується увага на доцільності запозичення досвіду створення суб'єктів надання послуг із професійного навчання (перепідготовки) державних службовців у країнах ЄС, забезпечення їх функціонування, для України в умовах адаптації вітчизняного законодавства та практики його застосування до європейських правових стандартів. Акцент зроблено на тому, що у відповідних країнах існує розгалужена система таких суб'єктів із посиленням контролем із боку держави за їх діяльністю.

Ключові слова: професійна підготовка (перепідготовка), державний службовець, суб'єкт навчання, законодавство, адаптація, законодавство ЄС.

В статье внимание сосредоточено на целесообразности заимствования опыта создания субъектов оказания услуг профессиональной подготовки (переподготовки) государственных служащих в странах ЕС, обеспечения их функционирования, для Украины в условиях адаптации отечественного законодательства и практики его применения к европейским правовым стандартам. Акцент сделан на том, что в соответствующих странах существует разветвленная система таких субъектов с усиленным контролем со стороны государства за их деятельностью.

Ключевые слова: профессиональная подготовка (переподготовка), государственный служащий, субъект обучения, законодательство, адаптация, законодательство ЕС.

Ahanina A.O. SUBJECTS OF SERVICE WITH TRAINING (RETRAINING) CIVIL SERVANTS IN THE EU AND OPPORTUNITY BORROWING OF THEIR EXPERIENCE FOR UKRAINE

The article focuses on the feasibility of replicating the creation of entities providing services of professional training (retraining) civil servants in the EU, their functioning, for Ukraine in terms of adaptation of national legislation and its application to the European legal standards. Emphasis is placed on the fact that in the countries concerned there is an extensive system of subjects with strict control of the state of their activities.

Key words: professional training (retraining), civil servant, subject of education, legislation, adaptation, EU legislation.

Постановка проблеми. Одним із найбільш важливих питань у контексті євроінтеграції України та адаптації національного законодавства до норм ЄС є питання вивчення та узагальнення зарубіжного досвіду у цій сфері. При цьому предметом дослідження в межах порушеної тематики мають стати як власне адаптивні процеси у тій чи іншій державі, які характеризувалися тими чи іншими особливостями, так, власне, і сама система професійної підготовки державних службовців.

Ступінь розробленості проблеми. Слід зазначити, що урахування позитивного, зарубіжного, такого, що пройшов апробацію часом і практикою, досвіду є важливим в умовах удосконалення державної служби в цілому, всіх її інститутів, в т. ч. й інституту професійної підготовки (перепідготовки) державних службовців, адаптації законодав-

ства України до європейських правових стандартів. Поглиблене вивчення такого досвіду, з'ясування питання про можливість його запозичення для України із урахуванням національної специфіки є важливою складовою сучасно вітчизняної нормотворчості. Від того, наскільки досконалою буде система підготовки державних службовців, їх перепідготовки багато в чому буде залежати й ефективність функціонування державної служби в цілому. Важливо визначитися із тим, які суб'єкти будуть надавати відповідні освітні послуги, яким вимогам вони мають відповідати, якою буде модель їх побудови і функціонування. В умовах визнання в якості пріоритетного напрямку сучасної вітчизняної правотворчості та державотворчості євроінтеграційного процесу особливої важливості набуває аналіз досвіду країн ЄС, які вже досягли позитивного ре-



зультату, й вирішення питання щодо можливості і доцільності запозичення їх досвіду в Україні.

Мета статті – аналіз досвіду країн ЄС щодо створення та функціонування суб'єктів надання послуг із професійної підготовки (перепідготовки) державних службовців і з'ясування можливості запозичення їх досвіду для України в умовах адаптивних правотворчих процесів.

Виклад основного матеріалу. У правовій науці питання удосконалення законодавства про державну службу неодноразово порушувалися (наприклад, роботи Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, В.П. Тимощука, І.Б. Коліушка, О.О. Банчука, А.М. Школика та ін.), однак саме в аспекті професійної підготовки (перепідготовки) державних службовців аналіз досвіду країн ЄС в умовах адаптації вітчизняного законодавства до вимог ЄС це питання ґрунтовно ще не досліджувалося, що й зумовлює актуальність та цінність цієї роботи.

Безумовно, неабияка увага у державах ЄС приділяється унормуванню та безпосередньо самій діяльності інститутів та установ, які здійснюють професійне навчання та перепідготовку державних службовців. Варто коротко зупинити увагу на системі професійного навчання та перепідготовки державних службовців у окремих державах. Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців у різних країнах здебільшого здійснюється у спеціалізованих навчальних закладах – інститутах, академіях, школах, які за статусом часто відрізняються від звичайних закладів вищої освіти, зокрема університетів [1, с. 59]. Як приклад, можна назвати Національну школу державного управління у Франції, Крайову школу публічної адміністрації у Польщі, Інститут державного управління у Чеській Республіці, Федеральну академію державного управління у Федеративній Республіці Німеччини, Національну школу (центр) публічної адміністрації у Грецькій Республіці, Інститут публічної адміністрації та європейської інтеграції у Болгарії, Національна школа врядування у Великій Британії тощо. Про «пріоритетність» таких установ над іншими вищими навчальними закладами свідчить те, що в окремих державах (наприклад, Республіка Польща, Чеська Республіка тощо), особи, які пройшли навчання у подібних спеціалізованих закладах освіти, звільняються від проходження так званої підготовчої служби.

У Французькій Республіці існує доволі розгалужена система закладів освіти для державних службовців. Так, наприклад, вищі керівні кадри загального профілю навчаються у вище згаданій Національній школі державного управління – ENA. ENA є найбільш відомою серед професійних навчальних закладів. Основні напрямки її діяльності такі: базовий курс для державних службовців; перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців вищої категорії; оцінювання державних службовців через кваліфікаційний іспит та конкурсний відбір; розробка критеріїв конкурсного відбору, які включають вимоги майбутніх посад; магістерські програми, які реалізуються спільно з університетами-партнерами; наукові дослідження у сфері адміні-

стративних наук; організація міжнародних циклів, тематичних курсів.

У Французькій Республіці вищі спеціалізовані керівні кадри здійснюють свою підготовку у так званих інженерних школах. У цій сфері Політехнічна школа є так само престижною, як ENA у сфері підготовки вищих керівних кадрів загального профілю. Відповідно до їх випускного рангу «політехніки» обирають потім «прикладну школу». Школа Сільського, Водного та Лісового господарства, Центральна школа, Гірничі школи є прикладами престижних закладів, що надають якісну підготовку. Вищі кадри місцевої державної служби проходять підготовку в Національному інституті територіальних студій (INET). У свою чергу службовці середньої ланки готуються у регіональних інститутах державного управління (IRA) та національних прикладних школах управління місцевої державної безпеки [2, с. 60].

Натомість, відповідальність за систему професійного навчання державних службовців у Республіці Чехія покладена на Інститут державного управління, заснований Міністерством внутрішніх справ Чеської Республіки. Відповідно до Закону № 312/12/2002 з поправками Інститут відіграє подвійну роль – є органом державної влади, що методично управляє і контролює галузі спеціальної професійної компетенції як кваліфікуючі умови для здійснення державного управління. Водночас працює як навчальний заклад, що надає повний спектр навчальних послуг для посадових осіб. Сьогодні Інститут виконує завдання у сфері освіти у галузі електронного урядування. Як зазначає В.В. Герасим, підготовка посадових осіб у Чеській Республіці заснована на принципі «піраміди»: система безперервної освіти була розроблена для сприяння професійному розвитку чиновників та їх кар'єрного зростання з моменту вступу на державну службу і до часу переведення на керівну посаду [3, с. 64].

У свою чергу у Федеративній Республіці Німеччина система професійного навчання публічних службовців не така розгалужена, як у Республіці Франції. Так, окрім Федеральної академії державного управління, професійну підготовку та навчання державних службовців здійснюють спеціалізовані навчальні заклади (підпорядковані різним відомствам, а також урядам земель), державні і приватні університети, що готують магістрів державного управління і пропонують програми підвищення кваліфікації [4, с. 61, с. 62]. На навчання у Федеративній Республіці Німеччини службовці відбираються за рішенням установ на місцях, при цьому враховується, за якою програмою необхідно пройти підвищення кваліфікації (для кожної програми є свої передумови). Якщо кандидат відповідає попереднім вимогам програми (цільовій групі, групі посад, функціональним обов'язкам та має належні попередні знання для навчання за програмою), він зможе взяти участь у програмі навчання. Усі курси в Федеральній академії державного управління ФРН побудовані згідно з потребами органів влади, а кількість місць на курсах визначається за заявками федеральних установ [5, с. 62].

У цілому подібною до німецької моделі є й система навчання державних службовців у Грецькій Республіці. Законодавство цієї держави передбачає, що служба підготовка є правом цивільного службовця, однак курс вступної підготовки є обов'язковим. Він здійснюється на базі Національного центру публічної адміністрації або за кордоном. Натомість підвищення кваліфікації державного службовця відбувається у державних або приватних інститутах та за кордоном, зокрема в університетах та інститутах технічної освіти. Окрім того, підвищення кваліфікації цивільних службовців відбувається завдяки їх участі в аспірантських програмах у визнаних грецьких та зарубіжних університетах, які завершуються отриманням ступеню кандидата наук (PhD), іншого наукового звання або свідоцтва проходження аспірантської програми [6, с. 537].

Як вже зазначалось, у Республіці Польща основним навчальним закладом, який готує державних службовців, є Крайова школа публічної адміністрації (KSAR). Крайова школа публічної адміністрації підпорядкована, підзвітна та підконтрольна Прем'єр-міністру Республіки Польща, який за допомогою своєї канцелярії здійснює нагляд щодо відповідності діяльності школи до постанов сейму та її статутних документів. Основними напрямками діяльності KSAR є: навчання та базова підготовка до публічної служби службовців цивільної служби; навчання, підготовка та підвищення кваліфікації вищих керівних кадрів Польщі; опрацювання програм навчання; співпраця з публічною адміністрацією, іншими вищими школами, державними та іноземними організаціями та інституціями.

Підготовка бакалаврів, магістрів зі спеціальностей «Адміністрація» або «Управління» також здійснюють п'ять недержавних професійних шкіл, які мають назву: «Вища школа публічної адміністрації» та 55 державних вищих навчальних закладів. Вищі школи публічної адміністрації є професійними державними школами, які діють на некомерційних засадах. Вони були засновані Фондом розвитку місцевої демократії у таких великих містах Республіки Польщі, як Білосток, Лодзь, Кельце, Остроленка та Щецин [7, с. 62].

Отже, як бачимо, спеціалізовані навчальні інституції для публічних службовців наявні у багатьох європейських державах. У цьому контексті варто погодитись із висновками А.М. Школика, який зазначає, що в державах системи кар'єри спеціалізовані школи для публічних службовців відіграють визначальну роль, а в деяких випадках монополізують навчання. У державах системи посад для службовців є більшості можливості вибору місця підвищення кваліфікації – базовими критеріями тут виступають зміст та якість освітніх послуг, які отримує публічний службовець, незалежно – у публічному чи приватному навчальному закладі [8, с. 102].

Саме тому, на нашу думку, найбільш прийнятною для запозичення системою професійного навчання для України є модель грецької професійної освіти для державних

службовців (базовий спеціалізований навчальний заклад, мережа державних та приватних освітніх закладів), оскільки вітчизняна відповідна система із базовим навчальним закладом (НАДУ), центрами підготовки та перепідготовки державних службовців, державними та приватними ВНЗ у цілому нагадує варіант Грецької Республіки і тому може легко адаптуватися під нього в умовах адаптації до стандартів ЄС.

Разом із тим доцільно погодитись із В.В. Герасимом, який підкреслює, що для забезпечення ефективної державної освітньої політики у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців доцільно використовувати й досвід Французької Республіки у частині розподілу навчальних закладів за видами кадрів, які проходять навчання (вищі керівні кадри, вищі спеціалізовані кадри, вищі кадри місцевої державної служби та управлінці середньої ланки) [9, с. 65].

Зокрема, можливим є такий варіант розподілу відповідних повноважень у цій сфері за категоріями державних службовців:

– перша, друга, третя категорії державних службовців проходять підготовку та перекваліфікацію виключно у Національній академії державного управління при Президенті України (НАДУ). Підвищення кваліфікації таких державних службовців, поряд із НАДУ, може здійснюватись як державними, так і приватними закладами освіти, центрами перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій;

– четверта, п'ята та шоста категорії державних службовців можуть проходити професійне навчання у державних та приватних навчальних закладах за програмою магістерської підготовки за напрямом «Державне управління» та проходити курси підвищення кваліфікації або перепідготовку у центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади.

Висновки. Саме за таких умов можливим є досягнення позитивного досвіду у формуванні досконалого законодавчого базису для функціонування системи суб'єктів професійної підготовки (перепідготовки) державних службовців, адаптованого до європейських правових аналогів, а також успішна професійна висококваліфікована підготовка (перепідготовка) державних службовців. Слід адаптувати вітчизняну систему професійної підготовки державних службовців до європейських стандартів, використовуючи досвід та модель Грецької Республіки, яка, поряд із базовим закладом підготовки державних службовців, передбачає альтернативні варіанти професійного навчання державних службовців. Разом із тим для забезпечення ефективної державної освітньої політики у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців доцільно використовувати досвід Французької Республіки у частині розподілу навчальних закладів за видами кадрів, які проходять навчання.



ЛІТЕРАТУРА:

1. Гарасим В.В. Державна освітня політика у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у зарубіжних країнах / В.В. Гарасим // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – № 3. – С. 58–65.
2. Там само.
3. Там само.
4. Там само.
5. Там само.
6. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.

7. Гарасим В.В. Державна освітня політика у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у зарубіжних країнах / В.В. Гарасим // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – № 3. – С. 58–65.

8. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.

9. Гарасим В.В. Державна освітня політика у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у зарубіжних країнах / В.В. Гарасим // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – № 3. – С. 58–65.

УДК 340.114

ТЕНДЕНЦІЇ, РОЗВИТОК ТА ВИКОРИСТАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО СТАТУТНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

Баєва Л.В., к. ю. н.,

доцент кафедри конституційного, адміністративного та трудового права
Запорізький національний технічний університет

Стаття присвячена основним питанням щодо основних тенденцій розвитку та використання муніципального статутного права в Україні, його застосування в муніципальній нормотворчості.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, акти місцевого самоврядування, рішення місцевих рад, нормотворчий процес, реалізованість рішення, статут територіальної громади.

Статья посвящена основным вопросам и главным тенденциям развития и использования муниципального уставного права в Украине, его использование в муниципальном нормотворчестве.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, акты местного самоуправления, решение местных советов, нормотворческий процесс, реализация решений, устав территориальной громады.

Bayeva L.V. TENDENCIES, DEVELOPMENT AND USE OF MUNICIPAL REGULATION RIGHT ARE IN UKRAINE

The article is sanctified to basic questions in relation to basic progress and use of municipal regulation right trends in Ukraine of his application in municipal process of acceptance of legal norms.

Key words: organs of local self-government, acts of local self-government, decision of local advices, process of acceptance of legal norms, realized of decision, charter of territorial society.

Постановка проблеми. Проблема становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні, що досить довго турбувала прогресивно налаштованих вітчизняних фахівців і депутатів, нарешті вийшла на загальнодержавний рівень і знайшла своє юридичне вирішення в Конституції і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Ці правові документи стали важливим стимулом до пошуку шляхів розвитку і оптимізації української моделі місцевого самоврядування. Адже, як відомо, від прийняття закону до його втілення в життя існує певна відстань. Скоротити цю відстань покликаний кожний, хто зацікавлений у розбудові місцевого самоврядування в Україні [1].

На рівні місцевого самоврядування, у межах територіальної громади, знаходить прояв і реалізацію переважна частина прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, на рівні місцевого самоврядування формується і функціонує локальна система захисту прав людини і громадянина [2].

Демократична модель державного управління передбачає активну участь громадян

та груп інтересів у процесі прийняття рішень. Це вимагає наявності відповідних правових механізмів та процедур, які, з одного боку, дозволяють громадянам справляти вплив на процес прийняття рішень, а з іншого – дають можливість швидко й ефективно ухвалювати ці рішення.

Муніципальне статутне право стало явищем суспільно-політичного життя територіальних громад, насамперед, українських міст у результаті прийняття та впровадження ними своїх нормативно-правових актів – статутів цих громад. Його становлення – це шлях раціоналізації місцевого самоврядування, подолання протилежності між його традиційними та інноваційними формами [3, с. 44].

У світовій практиці конституціоналізму апробовано різноманітні моделі функціонування місцевого самоврядування, як права територіальної громади вирішувати справи місцевого значення під відповідальність її органів влади та посадових осіб. Місцеве самоврядування у політичній системі суспільства є важливою засадою демократичного ладу, у відповідності до чого жителі – члени тери-