

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****Губанов О.О.,***кандидат юридичних наук, провідний юрист
програми з вивчення проблем адаптації
законодавства України до законодавства ЄС
юридичного факультету Київського національного
університету імені Тараса Шевченка*

УДК 342.9

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРОСВІТНИЦЬКОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ СЕРЕД ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ, СПРЯМОВАНОЇ
НА ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ОБІЗНАНОСТІ З ПОЛОЖЕННЯМИ ЗАКОНОДАВСТВА ЄС**

Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 роки в якості однієї з ключових проблем, актуальних на сьогоднішній день для державної служби та управління людськими ресурсами, визначено нестачу на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях [1].

Із зазначеного слідує, що на сучасному етапі євроінтеграційні прагнення України закономірно призводять до гострої потреби у публічних службовцях, які сприятимуть належним чином практичному втіленню таких прагнень. Важливість ролі, яку відіграють інституції у трансформаційних процесах, що відбуваються в Україні, а також публічної служби, яку покладено в основу публічного управління, заперечувати неможливо.

Проте проєвропейські перетворення в Україні повинні проводитися у чіткій відповідності із нормами законодавства ЄС, що вимагає від осіб, залучених до цих процесів, щонайменше обізнаності з положеннями такого. Саме на цьому етапі постає питання професіоналізму публічних службовців в Україні.

Питання професіоналізму публічних службовців у правовій доктрині розглядалося з різних боків, зокрема йому присвячували свою увагу такі науковці: Н. Артеменко, О. Зінченко, Т. Лутчин, О. Матвієнко, М. Цивін та інші.

Аналіз наукового доробку вказаних вчених дозволяє нам дійти загального висновку, що явище професіоналізму є складним та багатоаспектним. Так, наприклад, Т.М. Лутчин детально розкриває зміст цього поняття через характеристику його окремих складових, до яких відносить зокрема такі:

1. Політична компетентність та моральна легітимність – передбачає розуміння природи основних суспільних функцій та організаційної структури сучасної держави, принципів та форм демократії, характеру взаємодії між різними гілками влади, ролі політичних партій в житті суспільства.

2. Правова (юридична) компетентність державних службовців – формується в процесі базової професійної підготовки, що стосується основних галузей права та ґрунтується на навичках її професійного застосування в різних сферах діяльності.

3. Економічна компетентність – диференціюється в залежності від спеціалізації державних службовців і в межах загального для всіх рівня має включати оцінку здатності застосовувати порівняльний аналіз основних економічних концепцій.

4. Соціологічна компетентність – пов'язана з усвідомленням державними службовцями концепції соціальної структури сучасного суспільства, її динаміки та впливу на політичні та соціально-економічні процеси.

5. Психолого-педагогічна компетентність є підставою для ефективних комунікаційних контактів, коли необхідно розуміти людей, їхні інтереси, мотиви та наміри, знаходити до них індивідуальний підхід.

6. Управлінська компетентність включає знання методів управління, ціннісно-орієнтаційне регулювання, комплексне управління трудовою мотивацією, розвиток творчого потенціалу тощо [2].

Настільки широкий перелік компетентностей, наявність яких у сукупності дозволяє вести мову про професіоналізм публічного службовця, ще раз вказує на надзвичайну складність цього питання та високі вимоги до професійних здібностей осіб, що мають намір бути залученими до сфери публічної служби. Водночас поняття професіоналізму може бути застосовано не тільки відносно окремих публічних службовців, але й відносно публічної служби на рівні органу публічної влади, де професіоналізм являє собою сукупність таких необхідних чинників:

а) організація та функціонування публічної служби на базі сучасного наукового знання та передового досвіду, творчого використання фахових знань, умінь і навичок усіх службовців;

б) оптимально можливий прояв здібностей, особистих якостей службовців на основі їх раціональ-

ного використання на посадах, створення високоефективних колективів;

в) найбільш повне використання професійно-творчого кадрового потенціалу органів публічної влади [3].

Близьким до поняття професіоналізму є поняття професіоналізації, яке на відміну від першого означає не фіксований результат, сталу характеристику, а власне сам процес тривалих, прогресивних перетворень. Професіоналізація – це процес становлення професіонала, який включає вибір людиною професії з урахуванням власних можливостей і здібностей, освоєння правил і норм професії, формування і усвідомлення себе як професіонала, збагачення досвіду професії за рахунок власного вкладу, розвиток своєї особистості засобами професії та ін. Професіоналізація – це багатоступеневий процес усвідомлення місії та освоєння функцій, досягнення майстерності, сприйняття соціальної відповідальності, визнання норм професійної етики й саморозкриття особистості [4].

У межах цього дослідження наша увага буде зосереджена на проблемі правової (або юридичної) компетентності публічних службовців як на такій, якій у правовій доктрині (із урахуванням усього переліку вищезазначених компетентностей) приділено найменше уваги, а саме на питанні інформаційно-просвітницької діяльності серед публічних службовців України, спрямованої на підвищення рівня обізнаності з положеннями законодавства ЄС, та правовому регулюванні такої діяльності.

Мета нашого дослідження полягає у розгляді основних положень законодавства України, а також доктринальних джерел, присвячених питанням навчання та професіоналізму публічних службовців в Україні, з метою визначення основних способів вирішення проблеми підвищення рівня їхньої обізнаності з положеннями законодавства ЄС в тому числі шляхом здійснення інформаційно-просвітницької діяльності.

Переходячи до безпосереднього розгляду означеної проблематики, в першу чергу зазначимо, що проблема інформаційно-просвітницької діяльності серед публічних службовців України на законодавчому рівні є недостатньо врегульованою, особливо в частині сприяння їх обізнаності із положеннями законодавства ЄС. Водночас ця проблема може вирішуватися декількома способами. Один з найбільш дієвих, на нашу думку, це співробітництво безпосередньо із іноземними фахівцями, міжнародними експертами, представниками міжнародних організацій, які залучаються до проведення просвітницьких заходів.

На сьогоднішній день Україна приєднувалася до декількох міжнародних проектів за участі європейських експертів, в межах яких проводилося консультування із публічними службовцями з найбільш актуальних питань реформування публічної служби в Україні. Зокрема, мова йде про програму SIGMA. Особлива цінність таких заходів пов'язана із тим, що закордонні експерти, які залучаються до них,

надають найбільш ефективну допомогу, особливо в частині тлумачення норм законодавства ЄС, а також із вузькою направленістю таких заходів. Так, наприклад, в межах проекту SIGMA допомога надавалася за напрямом підтримки реформ державного управління та розвитку потенціалу органів державного управління за шістьма основними напрямками: а) реформа державного управління; б) розвиток політики та координація; в) державна служба та управління людськими ресурсами; г) підзвітність; д) надання послуг; е) державне управління фінансами, зовнішній аудит та державні закупівлі [5].

Водночас такі заходи носять глобальний характер, а спільні напрацювання представників української сторони та зарубіжних експертів, як правило, є дороговказом для проведення реформ на загальнодержавному рівні без суцільного залучення кадрового потенціалу публічної служби України.

Проте співробітництво зі спеціалістами, які залучаються з-за кордону, проводиться також в межах підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Так, у п. 12 відповідного Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. 564, прямо передбачено, що іноземні фахівці, представники іноземних навчальних закладів, інших установ та організацій залучаються до навчання за пріоритетними напрямками підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на підставі відповідних договорів, у тому числі про міжнародну технічну допомогу, договорів про співробітництво між українськими та іноземними навчальними закладами, а також інших договорів із зарубіжними партнерами, укладених і зареєстрованих згідно із законодавством України [6].

Таким чином, у широкому значенні система навчання публічних службовців охоплює їх підготовку, спеціалізацію та підвищення кваліфікації, при цьому на кожному з названих етапів діючим законодавством, як це було зазначено нами вище, передбачено залучення іноземних фахівців.

Деталізуємо названі поняття, що у сукупності складають систему навчання публічних службовців із тим, аби скласти завершене уявлення про таку. Так, підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – це успішне виконання особою відповідної освітньо-професійної чи освітньо-наукової програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти магістр за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, зокрема за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Спеціалізація – профільна спеціалізована підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з метою набуття здатності виконувати окремі завдання та обов'язки, необхідні для професійної діяльності на державній

службі та на службі в органах місцевого самоврядування. Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – це навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування [6].

В межах кожного з етапів мають місце такі форми проведення навчальних заходів із публічними службовцями:

1. Найбільш простою та поширеною формою є проведення лекцій (бесід).

2. Більш складним завданням є проведення практичних занять (тренінгів) щодо окремих тем.

3. Комбінацією цих форм є спеціальні практичні семінари, які поєднують як інформаційну діяльність (лекції-бесіди), так і практичну (проведення тестів на знання та вміння, розгляд кейсів (окремих випадків) тощо) [7, С. 5].

В цьому контексті слід згадати про новелу національного законодавства – Порядок організації і проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 536, в якому визначається, що під терміном «тренінг» слід розуміти вид підвищення рівня кваліфікації державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», що проводиться з метою набуття та вдосконалення державними службовцями професійних компетентностей, необхідних для ефективного та на належному рівні виконання посадових обов'язків, управління людськими ресурсами на державній службі, адаптації кращого світового досвіду публічного управління та адміністрування, ознайомлення з новими актами законодавства, обміну професійним досвідом. При цьому організація і проведення тренінгів здійснюється відповідно до рівня професійної компетенції державних службовців з урахуванням потреб у підвищенні кваліфікації таких державних службовців і результатів оцінювання їх службової діяльності. Тематика тренінгових програм визначається з урахуванням: 1) зобов'язань, взятих Україною відповідно до угод між Україною та Європейським Союзом; 2) документів, що визначають стратегічні завдання і пріоритети розвитку державного управління [8].

Важливим та дієвим способом підвищення професіоналізму публічного службовця слугує систематичне самостійне навчання. В цьому контексті слід зазначити, що існує низка чинників, здатних вплинути на рівень мотивації службовця займатися самоосвітою. Зокрема, це забезпечення гідного рівня оплати праці, забезпечення можливості та перспективи кар'єрного розвитку та зростання, а також забезпечення матеріально-технічних умов праці [9, с. 18].

Науковці, які зверталися до питання самоосвіти публічних службовців та освіти загалом, часто акцентують увагу на необхідності запровадження безперервного професійного навчання. Так, якщо

звернутися до досвіду зарубіжних країн у цій сфері, то, наприклад, у Франції, Німеччині, Польщі, США, Канаді законодавчо визначено, що навчання державних службовців є невід'ємною складовою частиною їх професійної діяльності та обов'язковою для всіх чиновників без винятку впродовж всієї кар'єри – від прийняття на службу і до відставки [с. 7]. Нажаль, в Україні у цьому напрямі на сьогоднішній день ми можемо спостерігати суцільний формалізм, поєднаний із недостатньою врегульованістю означеної сфери відносин на законодавчому рівні.

Що ж стосується саме інформаційно-просвітницької діяльності серед публічних службовців України в частині підвищення рівня обізнаності з положеннями законодавства ЄС, то така проводиться також шляхом оприлюднення відповідних нормативних положень на офіційних ресурсах суб'єктів, що так або інакше залучаються до проведення такої діяльності (зокрема Національного агентства України з питань державної служби, а також Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, відповідних центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій). Також проводяться інформаційно-просвітницькі заходи співробітниками вищих навчальних закладів із відвідуванням органів публічної влади, спрямовані на роз'яснення найбільш актуальних положень чинного законодавства та законодавства ЄС, значущості і сутності проведених реформ.

Водночас слід наголосити, що незалежно від того, яка саме форма чи спосіб навчання мають місце в конкретному випадку, існують загальні проблеми, які ускладнюють процеси підготовки належного кадрового складу органів публічної влади, представники якого повинні бути здатними належним чином впоратися із сучасними викликами, пов'язаними із прискоренням трансформаційних процесів в умовах інтеграції України до ЄС. Перша і найголовніша проблема – це недостатня врегульованість на законодавчому рівні питань навчання публічних службовців та проведення інформаційно-просвітницької діяльності зокрема. В першу чергу, мова йде про необхідність прийняття єдиних стандартів підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. На поточному етапі Національною академією про Президентів України розроблено проект Стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [10], який проте на сьогоднішній день не набув статусу чинного документа.

Не менш значущою та складною проблемою є переорієнтація вищих навчальних закладів на європейські стандарти. Вирішення цього питання потребує, в першу чергу, адаптації національного законодавства до таких, проте потреба у зміні векторів навчання та інформаційно-просвітницької діяльності, що проводиться співробітниками вишів, є більш ніж очевидною.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/page>.

2. Лутчин Т.М. Професіоналізм державних службовців як умова ефективної діяльності органів державної влади [Електронний ресурс] / Т.М. Лутчин. – Режим доступу : www.center.gov.ua.

3. Артеменко Н. Професіоналізація державних службовців як пріоритет здійснення державної кадрової політики [Електронний ресурс] / Н. Артеменко. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua>.

4. Матвієнко О.В., Цивін М.Н. Інформаційне забезпечення державного управління : навчальний посібник [Електронний ресурс] / О.В. Матвієнко, М.Н. Цивін. – Режим доступу : <http://megalib.com.ua>.

5. SIGMA at a glance [Electronic resource] // Official Internet resource of Support for Improvement in Governance and Management. – Access mode : <http://www.sigmaxweb.org>.

6. Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації

державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 № 564 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>.

7. Методичні матеріали для підготовки та проведення інформаційно-просвітницьких заходів з ознайомлення державних службовців з новим антикорупційним законодавством [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.iahr.com.ua/files/works_docs/141.pdf.

8. Про затвердження Порядку організації і проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» : постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 536 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/536-2016-%D0%BF>.

9. Зінченко О. До питання професіоналізму державних службовців / О. Зінченко // Вісник державної служби України. – 2006. – №1. – С. 17-20.

10. Проект Стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : неофіційний документ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT2416.html.

Губанов О.О. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРОСВІТНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СЕРЕД ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ, СПРЯМОВАНОЇ НА ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ОБІЗНАНОСТІ З ПОЛОЖЕННЯМИ ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

У статті розглянуто основні положення законодавства України, а також наукові праці, присвячені питанням навчання та професіоналізму публічних службовців в Україні, на основі чого визначено основні способи вирішення проблеми підвищення рівня їхньої обізнаності з положеннями законодавства ЄС в тому числі шляхом здійснення інформаційно-просвітницької діяльності.

Ключові слова: публічні службовці України, законодавство ЄС, інформаційно-просвітницька діяльність, професіоналізм, навчання.

Губанов О.А. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННО-ПРОСВЕТИТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СРЕДИ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ УКРАИНЫ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ОСВЕДОМЛЕННОСТИ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЕС

В статье рассмотрены основные положения законодательства Украины, а также научные работы, посвященные вопросам обучения и профессионализма публичных служащих в Украине, на основе чего определены основные способы решения проблемы повышения уровня их осведомленности с положениями законодательства ЕС в том числе путем осуществления информационно-просветительской деятельности.

Ключевые слова: публичные служащие Украины, законодательство ЕС, информационно-просветительская деятельность, профессионализм, обучение.

Hubanov O.O. PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF INFORMATION AND EDUCATION ACTIVITIES OF PUBLIC WORKERS OF UKRAINE INTENDED TO IMPROVE THE AWARENESS LEVELS WITH THE EU LEGISLATION

The article is devoted to research of the main provisions of the legislation of Ukraine, as well as scientific works, devoted to the training and professionalism of public servants in Ukraine. The author has determined the main ways of solving the problem of raising their level of awareness with the provisions of EU legislation, including through awareness-raising activities.

Key words: public servants of Ukraine, EU legislation, awareness-raising activities, professionalism, training.