

УДК 342.97:352 (477)

П. В. Євдокимов*здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету***ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Постановка проблеми. Формування і розвиток в Україні публічно-правового інституту кадрів органів публічної адміністрації, заснованого на засадах професіоналізму та компетентності, висунуло низку проблем, які потребують ґрунтовного наукового дослідження. Найважливіша з-поміж них – перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів органів публічної адміністрації, здатних реалізувати свої функції за принципово нових соціально-економічних умов. Становлення державної служби та організація перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів публічної адміністрації – два аспекти єдиного процесу. Нині майже немає жодного питання у сфері державного управління, яке б не стосувалося проблем професіоналізму та забезпечення відповідної підготовки кадрів органів публічної адміністрації. Відтак є необхідність розробки комплексу заходів щодо створення і підтримки інноваційної політики у системі освіти щодо оптимізації навчальних процесів. Це, своєю чергою, вимагає поглиблення інтеграції країни в систему міжнародних зв'язків на умовах, що дозволяють конкурувати з іноземними державами на внутрішньому і зовнішньому ринках. У цьому контексті потрібно вдатися до досвіду провідних країн світу у сфері адміністративно-правового регулювання професійної підготовки кадрів органів публічної адміністрації, застосування якого стало помітною тенденцією сучасного світового розвитку, набуло значного поширення та перейняття у практику багатьох країн.

Усвідомлення загального та особливого у процесах адміністративно-державних реформ в європейських країнах є доволі корисним для українських учених, які мають змогу зіставляти європейський досвід з розвитком адміністративної реформи в країні. Це, своєю чергою, сприяє уникненню помилок та урахуванню досягнень підчас планування подальших етапів реформ у власній країні. Дбайливе ставлення до соціокультурного надбання, яке властиво європейцям, змушує замислитися над збереженням українських культурних традицій у сфері державного адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Україна вирізняється дослідженнями зарубіжного досвіду, що провадили С. Серьогін, О. Антонова, І. Хожило, І. Письменний, Н. Липовська, Б. Глотов, В. Дрешпак, Н. Гончарук, В. Баштанник,

І. Шпекторенко, М. Лахижа, О. Остапенко, Н. Попадюк, Т. Горецька, Л. Стельмащук, О. Якубовський, О. Оболенський, С. Сьомін, М. Іщенко, О. Гончарук, Б. Бакота та ін. За останні десятиліття багато країн Європейського Союзу розпочало адміністративно-державні реформи, спрямовані на подальше вдосконалення державного апарату відповідно до вимог часу. Росія і країни Європейського Союзу є найближчими сусідами, які мають спільні засадничі цінності та цілі, тому для вітчизняних політиків і вчених значний інтерес становлять дослідження у сфері європейської політики та державного управління.

Формування цілей. Метою даної статті є дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації професійної підготовки кадрів органів публічної адміністрації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Реформування адміністративно-державного управління, що розпочалося в європейських країнах у 1980–1990-ті рр. і триває досі, має певні загальні тенденції і відмінності. Державна служба як опора національної держави, з огляду на свою численність, обсяг функцій, реальне розпорядження ресурсами, а також як сполучна ланка між державою і суспільством є об'єктом впливу з боку багатьох учасників політичного процесу. Сучасне реформування державної служби безпосередньо стосується змін її моделі, що успішно здійснюється тільки завдяки цілеспрямованим діям політичного керівництва. Зміна ролі, обсягу та форми ринкового регулювання значною мірою зумовлює характер формування моделі державної служби. За умов реформування стрімко зростає роль професіоналізму та компетентності державних службовців, від дій яких зрештою залежить досягнення висунутих політичним керівництвом цілей. Без вирішення окреслених питань неможливе створення ефективної моделі державної служби, яка б відповідала завданням побудови міцної держави. Відтак вибір моделі реформування державної служби – це політичне рішення, що має значущі політико-адміністративні наслідки.

Різноманіття концептуально описаних моделей реформування державної служби, розроблених у межах політологічних шкіл Великої Британії, США, Франції, ФРН, Фінляндії, Китаю, Японії зводиться до п'яти моделей. Найперше

розглядається традиційна модель, далі – моделі «ринкової», «участі», «гнучкої» і «дерегульованої» державної служби [1, с. 325].

Модель «ринкової» державної служби реалізовано у США. Модель «участі» державної служби (реалізована певною мірою у Великобританії, ФРН, Франції). Модель «гнучкої» державної служби – реалізована система призначення на посаду на основі заслуг для всіх посад, а також організація підбору та відбору персоналу на основі заслуг. Модель «дерегульованої» державної служби – залучення кадрів на цивільну службу, що характеризується певним ступенем відкритості.

Кожна з моделей по-своєму коригує постулати традиційної моделі й має значну привабливість, за якою приховані її концептуальні, вартісні та політичні обмеження. Головною проблемою для моделі «ринкової» держслужби є забезпечення відповідальності та підзвітності; для моделі «участі» державної служби – дотримання балансу прав і відповідальності у разі делегування повноважень; для моделі «гнучкої» державної служби – порушення основних прав громадян задля забезпечення ефективності; для моделі «дерегульованої» – забезпечення її антикорупційної стійкості [2, с. 143-144]. Типовими винятками для усіх зазначених моделей є обрані посадовці, політичні призначення, практика позитивної дискримінації та внутрішні призначення й переводи (зокрема на вищому рівні).

У всіх моделях організації державної служби рівень професіоналізму не є простою функцією тільки наявних знань, досвіду або відповідного комплексу професійно важливих особистісних якостей. Європейський досвід цікавий ще й тим, що багато аспектів концептуального й ідеологічного обґрунтування європейських реформ були розроблені «англосаксонськими» країнами (Велика Британія), «наполеонівськими» (Франція), «німецькими» (Німеччина) і «північними» країнами (Фінляндія) як тотожними за становленням і способом функціонування державного та громадського управління.

Перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців в Європі пов'язані з утіленням концепції «належного управління» та «активної держави». Для реалізації концепції «належного управління» необхідна додаткова освіта, яка має дати змогу забезпечити: верховенство закону; прозорість системи управління; чутливість до потреб громадян; орієнтацію на згоду, справедливість, результативність і дієвість [3, с. 87]; підзвітність громадськості; стратегічне бачення перспектив. Реалізація концепції «активної держави» полягає у тому, що між суспільством та державою розвивається співпраця і відбувається поділ відповідальності, зокрема державні структури ініціюють

процес вирішення суспільних проблем і виконують роль посередника, надаючи суспільству змогу надалі діяти самостійно [4, с. 168].

Основні положення і результати, що становлять цю концепцію: визначення кількісних і якісних показників, характерних особливостей, способів освоєння будь-якого компонента професійної підготовки фахівців; синергетичний підхід до організації групової роботи державних службовців; вироблення внутрішньої потреби у рефлексії і самооцінці розвитку вмінь та подальшому самоврядуванню цим процесом; облік психолого-педагогічних і когнітивних особливостей пізнавальної діяльності державних службовців.

Теоретична модель системного проектування професійної підготовки державних службовців у Німеччині охоплює: елементи системи (мета, зміст, суб'єкти навчального процесу, форми, методи і засоби, зокрема контрольний інструментарій зворотного зв'язку, а також формування професійної підготовленості як системо утворювальний чинник) і складається з цільового, змістовного, пізнавального та керуючого блоків. Така модель встановлює межі освітнього рівня для всіх державних службовців і сприяє розвитку громадянської та ділової активності, охоплюючи основні критерії, що дає змогу системно представити найсуттєвіші параметри навчального процесу, визначити позитивні й негативні аспекти: пріоритетні цілі, рівень перетворень, темпи перетворень, проблемні питання, досягнення державних службовців.

Англійська модель адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців є доволі радикальною, внаслідок високого ступеня свободи маневру в межах системи державного управління. У Великій Британії присутня певна інституційна сприйнятливості до реформ основних установ (правові й історичні традиції) [5, с. 83-94]. Сучасні зарубіжні дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців приділяють значну увагу двом аспектам: можливостям і межах нормативного регулювання та оцінці діяльності управлінців; формуванням мотиваційної основи діяльності державних службовців.

Французька модель реформування адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців ґрунтується на принципі соціалізації. Професійна підготовка спрямована на реалізацію пріоритетних завдань щодо посилення демократичного характеру державного управління, оскільки від реформ французи очікують більшої соціальної справедливості та рівності громадян перед державою, утвердження й переваги суспільного інтересу над приватним [6, с. 71]. Динаміка реформування освітнього комплексу державної служби є доволі помірною.

У межах французької реформи професійної підготовки державних службовців створюється сервісна модель організації навчання, орієнтована на застосування принципів електронної держави та впровадження методів корпоративного управління у державних структурах.

Основні аспекти, які впливають на розвиток публічного управління в системі освіти державно-управлінських кадрів у Франції, є: планування провадити політику скорочення і реструктуризації державної служби; громадяни та підприємства все більше віддають перевагу використанню цифрових каналів взаємодії урядом; проводяться заходи щодо підвищення рівня довіри, відкриваючи доступ до державної інформації та даних; стратегічне мислення та беззаперечне лідерство в публічному управлінні стають важливими; підвищення ефективності діяльності державних службовців.

Німецька модель адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців можна назвати консервативною. Вона ґрунтується на усвідомленні самотності національної управлінської культури, кваліфікованої як «культура державності», на відміну від «культури громадянського суспільства», характерної для Великобританії [7, с. 5-6]. Німеччина поступово перейшла від концепції «малозатратної держави» до ідеї «активної держави», спрямованої на громадянина.

У контексті зазначеного рівень професіоналізму не є простою функцією тільки наявних знань, досвіду або відповідного комплексу професійно важливих особистісних якостей. Найважливішим параметром професіоналізму є соціально обумовлена структура мотивації і цілеспрямованості, яка, на відміну від психологічної структури, піддається не тільки корекції, а й керуванню. Одним із чинників управління професіоналізмом є співробітництво з інститутами громадянського суспільства, оскільки воно може впливати на мотивацію державних службовців у професійній діяльності [8]. Процес трансформації і зміни ролі держави під час реформування такого публічного інституту, як професійна підготовка державних службовців, мав і позитивні, і негативні аспекти.

Спроба впровадження ринкових відносин, заснованих на жорсткій контрактній системі, у не ринкову за своєю природою державну службу Німеччини, яка володіє специфікою організації та функціонування державних установ, залежну від мінливості політичного процесу, де ринок виявляє себе інакше, ніж в економічній сфері, на початковій стадії реформування у низці випадків призвів до деструктивних наслідків для інституту публічної служби. Це, зокрема, зумовило застосування досвіду США та Великої Британії.

Фінська модель реформ у сфері адміністративно-правового регулювання професійної підготов-

ки державних службовців є інверсійною, оскільки у процесі реформування відбувалося радикальне коректування реформаційної стратегії.

Динаміка фінських реформ змінювалася на різних етапах – від доволі радикальної до здебільшого консервативної. Спочатку реформи відбувалися енергійними темпами, впроваджуючи принципи нового державного менеджменту, орієнтуючись на досвід Великої Британії. Реформи супроводжувалися різким скороченням державних дотацій в освітню сферу та стимулюванням розвитку недержавних форм професійної підготовки державних службовців [9, с. 145]. Відтак у реформуванні адміністративно-державного управління акцентувалося на структурних реформах міністерств і відомств, де поступово, за допомогою «пілотних» проектів, впроваджувалися принципи управління. Значну увагу доцільно приділити матеріалам методологічного характеру, адаптованим для застосування у системі державної служби. Загалом здійснення керування на основі результатів діяльності, підвищення управлінської гнучкості й впровадження концепції делегування повноважень сприяли суттєвому зростанню ефективності фінської системи адміністративно-державного управління, яка визнається однією з ліпших у Європі. Це зумовлено посиленою активністю недержавного сектора у системі професійної підготовки державних службовців для публічного управління.

Цінним для розуміння засад зарубіжних практик підготовки службовців, аналізу їх освітніх потреб є твердження, що розвиток державних систем управління трудовими ресурсами у західних країнах пройшов сім основних еволюційних стадій: аристократичну, патронажну, професійну, результативності, людську, приватизаційну, партнерську. Партнерська стадія бере свій відлік від 2000-х років і ґрунтується на цінностях індивідуальної відповідальності, обмеженого і децентралізованого уряду, спільного надання послуг урядовими і неурядовими організаціями [10, с. 211-212].

Окрім зазначених особливостей, є ще чимало чинників, які роблять неминучим динамічний процес розвитку адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців. Актуальність внесення змін полягає в їх багатоваріантності, необхідності вирішувати найскладніші комплексні проблеми, що вимагають узгодження і взаємодії різних сфер і процесів суспільного життя [11, с. 17]. Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців – своєрідний симбіоз теорії і практики, науки і мистецтва регулювання та організації навчальних процесів, упорядкування соціальних відносин, вирішення організаційних питань.

Отже, потрібно зауважити, що у сучасному адміністративному праві Європейського Союзу дер-

жава розглядається як сукупність двох основних підсистем – державного апарату і об'єднання громадян. У цьому контексті можна говорити про державне управління, з одного боку, як про управління державною організацією, а з іншого, – як управління населенням. Державне управління, за сучасних умов інтеграції України в Європейський Союз, розуміється як цілісність цих двох начал. Саме за такого розуміння державне управління є менш жорстким, не заорганізованим, а відтак ґрунтується не так на вертикальних зв'язках державних органів, як на горизонтальних зв'язках органів державної влади зі структурами бізнесу та громадянського суспільства.

Висновки. Таким чином, адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців має бути орієнтоване на одночасний прогрес за трьома напрямками – політичним (провідним до демократії), економічним (націленим на ринок) і соціальним («відкритим до суспільства»). Це зумовило необхідність реформування правових, організаційних, фінансових засад функціонування системи професійної освіти, створення умов для посилення співпраці державних органів і бізнесу з навчальними закладами на принципах автономії навчальних закладів, поєднання освіти і науки з метою підготовки державного апарату до раціоналізації адаптованої моделі раціональної бюрократії, пов'язаної з переходом до моделі цивільних службовців. У країнах Європейського Союзу адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців характеризується створенням нормативно-правової бази для реалізації переходу до моделі цивільних службовців, згідно з якою держава функціонує диференційовано: як інститут, що забезпечує виробництво та надання послуг; як інститут самодіяльної організації громадян і як інститут нагляду, що здійснюється на основі договірних відносин.

Література

1. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
2. Міненко М.А. Публічне управління: теорія та методологія : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 404 с.
3. Кагановська Т. Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні : дис. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ. 2012. 424 с.
4. Гордієнко Л. Ю., Лукашев С. В. Публічне врядування : навчальний посібник. Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 388 с.
5. Пірен М.І. Державна кадрова політика: шляхи елітизації. Київ : Талком, 2014. 251 с.
6. Нестерович В.Ф. Принципи відкритості та прозорості у діяльності органів державної влади як важлива

передумова для утвердження демократії участі. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 4. С. 67–78.

7. Горбатенко В. Конституційні засади проведення адміністративної реформи в Україні та удосконалення системи органів виконавчої влади. Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. 2015. URL: <http://www.old.minjust.gov.ua/41>

8. Золотарьов В.Ф. Зарубіжна практика управління кадровими процесами в органах влади. Державне будівництво. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_24

9. Попов С.А. Державно-управлінські нововведення : теорія, методологія, практика : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. 296 с.

10. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, І. С. Боднар, В. Г. Горник, В. В. Шпачук. Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. 256 с.

11. Публічна служба: системна парадигма : кол. монографія / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 256 с.

Анотація

Євдокимов П. В. Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення реалізації професійної підготовки кадрів органів публічної адміністрації в Україні. – Стаття.

Стаття присвячена аналізу зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації підготовки кадрів органів публічної адміністрації України. Розкриті особливості застосування зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації підготовки кадрів органів публічної адміністрації України. Виокремлено коло суб'єктів застосування зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації підготовки кадрів органів публічної адміністрації України з урахуванням його специфіки та можливості залучення до цієї діяльності суб'єктів недержавного сектору. Визначено роль та способи застосування зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації підготовки кадрів органів публічної адміністрації України. Розглянутий процес формування в Україні публічно-правового інституту кадрів органів публічної адміністрації.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративно-правове забезпечення, кадри, зарубіжний досвід, орган публічної адміністрації, підготовка кадрів, публічна адміністрація, публічне управління.

Аннотация

Евдокимов П. В. Зарубежный опыт административно-правового обеспечения реализации профессиональной подготовки кадров органов публичной администрации в Украине. – Статья.

Статья посвящена анализу зарубежного опыта административно-правового обеспечения реализации подготовки кадров органов публичной администрации Украины. Раскрыты особенности применения зарубежного опыта административно-правового обеспечения реализации подготовки кадров органов публичной администрации Украины. Определён круг субъектов применения зарубежного опыта административно-правового обеспечения реализации подготовки кадров органов публичной администрации Украины с учётом его специфики и возможности привлечения к этой деятельности негосударственного сектора. Проанализировано

зирована роль и способы административно-правового обеспечения реализации подготовки кадров органов публичной администрации Украины. Раскрыт процесс формирования в Украине публично-правового института кадров публичной администрации.

Ключевые слова: административная процедура, административно-правовое обеспечение, кадры, зарубежный опыт, орган публичной администрации, подготовка кадров, публичная администрация, публичное управление.

Summary

Evdokimov P. V. Foreign experience of administrative and legal support of realization of professional training of public administration bodies in Ukraine. – Article.

The article is devoted to the analysis of the content of the foreign experience of administrative and legal

support of realization of training of bodies of public administration of Ukraine. It systematises and details the peculiarities of normative-legal regulation of professional development of the state authorities' personnel. Identifies the necessity to standardize the system for monitoring and assessing the quality of vocational training of state authorities' personnel, in line with the norms and standards of the European Union, to introduce an effective system for identifying the needs for vocational training of state authorities' personnel, to ensure the continuity, compulsory nature and planning of vocational training of civil servants, development of the market of educational services.

Key words: administrative procedure, administrative and legal support, frames, training, foreign experience, public administration body, public administration, public body.