

**Перепідготовка, підвищення
кваліфікації державних
службовців за
законодавством України:
сучасний стан правового
регулювання та пріоритети
адаптації до законодавства
ЄС**

Монографія присвячена висвітленню теоретико-правових, історико-правових та праксеологічних аспектів перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців за законодавством України та основним напрямом адаптації відповідного законодавства до законодавства ЄС.

Для науковців, практичних працівників, викладачів і студентів, широкого кола читачів.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	5
ПЕРЕДМОВА	6
РОЗДІЛ 1	
ЗАГАЛЬНОПРАВОВІ ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС.....	9
1.1. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС: поняття, ознаки та сутність	9
1.2. Законодавство України з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців як об'єкт адаптації до законодавства ЄС.....	31
РОЗДІЛ 2	
МЕХАНІЗМ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА З ПИТАНЬ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС.....	63
2.1. Принципи адаптації вітчизняного законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до законодавства ЄС.....	63

2.2. Суб'єкти адаптації вітчизняного законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до законодавства ЄС.....	97
2.3. Методи адаптації вітчизняного законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до законодавства ЄС.....	128

РОЗДІЛ 3

ДОСВІД ДЕРЖАВ ЄС У СФЕРІ АДАПТАЦІЇ

ЗАКОНОДАВСТВА, НОРМАТИВНОГО

ТА ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ

КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

І МОДЕЛІ ЙОГО ЗАПОЗИЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ 144

ВИСНОВКИ 166

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... 170

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ЄС	– Європейський Союз
КАС України	– Кодекс адміністративного судочинства України
Нацдержслужба	– Національне агентство України з питань державної служби служби
п.	– пункт
р.	– рік, року, році
рр.	– роки
ст.	– стаття, статті, статтею
СРСР	– Союз Радянських Соціалістичних Республік
УРСР	– Українська Радянська Соціалістична Республіка
ЦППР	– Центр політико-правових реформ
ФРН	– Федеративна Республіка Німеччина

ПЕРЕДМОВА

Системні зміни в сфері публічного адміністрування, прискорення внаслідок укладання політичної частини Угоди про асоціацію Європейського Союзу та України низки реформаційних процесів щодо модифікації існуючої системи органів публічної адміністрації, а також вимоги громадянського суспільства щодо люстрації (очищення) влади потребують свого доктринального осмислення, створення надійного наукового фундаменту трансформації вищезазначених суспільних відносин.

Насамперед, на даному етапі державотворчих процесів саме адаптація вітчизняного законодавства України до законодавства ЄС є одним з основних напрямів правової реформи та ефективним способом досягнення позитивних результатів не тільки у сфері європейської інтеграції України, але й у проведенні стратегічних реформ. Все це зумовлює необхідність якомога глибшого наукового аналізу адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС, інших супутніх об'єктів дослідження тощо. Предметом наукового пошуку, зокрема, мають стати не лише вказані в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу так звані пріоритетні сфери законодавства, але й інші підсистеми вітчизняної нормативно-правової бази, які також вимагають свого переконання та приведення у відповідність до рівня європейських стандартів.

У цьому контексті варто додати, що в Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, яка була схвалена указом Президента України від 05 березня 2004 року № 278/2004, зафіксовано, що, з огляду на стратегічне завдання України щодо здійснення комплексу системних перетворень та створення реальних (внутрішніх) передумов для вступу до ЄС, наближення державної служби до загальноприйнятих її засад в країнах-

членах ЄС набуває особливо актуального значення. Саме в рамках вказаного процесу 17 листопада 2011 року було прийнято в новій редакції Закон України «Про державну службу», який має створити якісно новий фундамент правового забезпечення державної служби, що сприятиме побудові в Україні професійної та дієвої державної служби, яка забезпечуватиме ефективну діяльність органів державної влади та надання якісних послуг громадянам.

Зокрема, як впливає зі змісту Закону України «Про державну службу», принцип професіоналізму є однією з ключових засад діяльності державного службовця. Саме від фаховості, моральних якостей та рівня професійної підготовки цих кадрів залежить ефективність реалізації функцій держави загалом. Про суттєве зростання уваги з боку держави до питань професійної підготовки державних службовців свідчать і статистичні показники. Так, лише за даними Запорізького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій, кількість державних службовців, які підвищили кваліфікацію на базі Центру, останніми роками суттєво зросла в порівнянні з аналогічними статистичними показниками 1996-1997 рр. (перші роки діяльності Центру). Зокрема, кількість державних службовців, що пройшли відповідні курси у 1996 році, становила 221 особу, у 1997 – 972 особи, натомість у 2012 – 2 426 осіб, а у 2013 – 2 191 особу.

Тому питання вдосконалення нормативного та інституційного забезпечення процесу підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, особливо в контексті пристосування цього процесу до європейських стандартів, повинно стати окремим предметом наукового осмислення. Тим більше що в Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу акцентується увага на важливості вирішення низки проблем діючої системи державної служби

шляхом адаптації її в цілому та окремих її інститутів до стандартів ЄС, серед яких окремо виділено проблеми системи добору, призначення на посади, просування по службі, ротації державних службовців та їх професійного навчання.

Фундаментальною та основоположною базою дослідження вказаної проблематики є праці вчених-юристів відповідних галузевих наук, у тому числі й адміністративно-правової науки, які в різні історичні періоди займалися окремими питаннями державної служби, зокрема праці: В.Б. Авер'янова, Б.В. Бабіної, О.М. Бандурки, І.А. Березовської, Л.Р. Біли-Тіунової, Ю.П. Битяка, С.В. Грищака, С.В. Ківалова, О.М. Ковальчука, В.С. Ковалю, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.Л. Копиленка, І.В. Кременовської, І.І. Крулька, О.В. Лаби, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельника, Н.М. Мужикової, Н.Г. Протасової, В.Ф. Пузирного, К.М. Рудой, Л.А. Семиног, В.А. Семиченка, Н.В. Сюр, А.С. Фастовець, Ю.С. Шемшученка, А.М. Школика та ін. Проте, попри багатоманітність наукових джерел, адаптація вітчизняного законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до правових норм ЄС досліджується вченими лише фрагментарно, в аспекті розгляду більш змістовних питань. Жодної роботи, в якій би комплексно досліджувався цей блок питань, до цього часу немає, що підкреслює важливість обраної тематики дослідження, оскільки розроблений надійний науковий базис має спростити довготривалий шлях адаптації, закласти науковий фундамент для імплементації норм європейського законодавства.

РОЗДІЛ 1
ЗАГАЛЬНОПРАВОВІ
ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ АДАПТАЦІЇ
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
З ПИТАНЬ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ
ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ
СЛУЖБОВЦІВ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

1.1. Адаптація законодавства України
до законодавства ЄС: поняття, ознаки та сутність

Протягом останніх років актуальність питань європейської інтеграції України набула всеохоплюючого значення. Україна продемонструвала серйозність своїх прагнень, зробивши значні кроки та зрушення на цьому шляху. Євроінтеграційний вектор нашої держави залишається незмінним та пріоритетним напрямом її зовнішньої політики. До речі, на законодавчому рівні це підтверджується положеннями прийнятого ще у 2010 році Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», зокрема абз.12 ч.2 ст.11 Закону, згідно якого забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі є однією з основних засад зовнішньої політики нашої держави [1].

Одним із основних завдань, що одночасно є й умовою вступу України до ЄС, є необхідність адаптації вітчизняного законодавства до стандартів Союзу. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС, як зафіксовано у Законі України від 18 березня 2004 року «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС, що, в свою чергу, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики [2].

Власне, така законодавча фіксація вищенаведених завдань України відносно «наближення» українського законодавства до відповідного європейського, вплинула і на першочергові завдання, що ставить перед собою вітчизняна правова наука. Зокрема «Пріоритетними напрямками розвитку української правової науки в Україні на 2011-2015 роки», що затверджені постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 року, окреслено найбільш важливі вектори наукового пошуку, які в тому числі стосуються й адаптації законодавства зокрема та євроінтеграції України в цілому. Це, наприклад: «Міжнародні стандарти та державно-юридичні засоби забезпечення прав людини в Україні»; «Розвиток правової системи України в умовах становлення європейського правового простору»; «Міжнародні стандарти і правове забезпечення розбудови інформаційного суспільства та інтеграції України у світовий інформаційний простір»; «Правові проблеми визначення і реалізації державного суверенітету в умовах європейської інтеграції та глобалізації»; «Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті наближення до європейських правових стандартів»; «Досвід удосконалення органів державної влади в європейських країнах та можливості його застосування в Україні»; «Дослідження міжнародного та європейського досвіду правової охорони та захисту прав інтелектуальної власності в процесі гармонізації національного законодавства»; «Уніфікація приватного права Європи та тенденції розвитку цивільного законодавства у контексті Євроінтеграції» [3].

Варто відзначити, що останнім часом вказана проблематика активно обговорюється вченими-юристами, в тому числі на шпальтах юридичної публіцистики та під час наукових конференцій, зростає кількість дисертаційних робіт, присвячених проблемам адаптації вітчизняного законодавства до європейських стандартів та інтеграції України до ЄС, істотно зростає кількість тематичних наукових правових заходів тощо.

Зокрема, окремими питаннями адаптації вітчизняного законодавства займалися В.Б. Авер'янов, В.І. Андрейцев, Б.В. Бабіна, О.М. Бандурка, Р.М. Бірюков, І.З. Брацук, Ю.О. Волошин, О.К. Вишняков, С.В. Грищак, В.К. Забігайло, О.Л. Євлевська, О.М. Ковальчук, Т.О. Коломоєць, І.В. Кременовська, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Лаба, Т.О. Мацелик, Н.М. Мужикова, О.Л. Омельченко, Л.А. Павліковська, В.Ф. Пузирний, К.М. Рудой, В.А. Семиченко, Л.А. Семиног, Н.В. Сюр, О.Г. Турченко, А.С. Фастовець, Ю.С. Шемшученко, К.В. Ященко, І.Я. Яков'юк та інші. На рівні дисертаційних досліджень можна відзначити зокрема роботу К.М. Рудой на тему «Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу» [4], К.В. Ященко – «Гармонізація податкового законодавства України з законодавством Європейських Співтовариств про непряме оподаткування» [5], О.В. Лаби – «Право Європейського Союзу та право України: теоретико-правові проблеми співвідношення та гармонізації (1991-2004 рр.)» [6], Н.В. Сюр – «Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження» [7], О.Г. Турченко – «Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства України з правом ЄС)» [8], О.Л. Омельченко – «Адаптація трудового законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [9], С.В. Грищака – «Адаптація інформаційного законодавства України до норм Європейського Союзу» [10] та інших.

Повертаючись до практичної складової адаптації вітчизняного законодавства до відповідних стандартів ЄС, варто відзначити, що метою цього процесу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього [2]. У даному контексті важливим є уточнити, що *acquis communautaire* (*acquis*) – правова система ЄС, яка включає акти законодавства ЄС (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського

співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [2]. При цьому, джерелами *acquis communautaire* виступають акти так званого первинного та вторинного законодавства:

1) первинне законодавство: Договір про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 року (з 1993 року – Договір про заснування Європейського співтовариства), Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії 1957 року з наступними змінами, внесеними Маастрихтським договором (Договір про утворення Європейського Союзу 1992 року, Амстердамський договір 1997 року та Ніццький договір 2001 року, а також акти про приєднання; Договір про Європейський Союз 1992 року із змінами, внесеними Амстердамським договором 1997 року та Ніццьким договором 2001 року, а також договорами про приєднання; Договір про злиття 1965 року; акти про приєднання нових держав-членів);

2) вторинне законодавство: директива; регламент; рішення; рекомендація або висновок; джерело права у формі міжнародної угоди; загальний принцип права Європейського співтовариства; рішення Європейського суду; спільна стратегія у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки, як це визначено статтею 13 Договору про Європейський Союз; спільні дії в рамках спільної зовнішньої політики та політики безпеки; спільна позиція у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки; рамкове рішення щодо гармонізації законодавства в контексті положень Договору про Європейський Союз про співробітництво правоохоронних та судових органів у кримінальних справах (стаття 34 Договору про Європейський Союз); спільна позиція в контексті положень Договору про Європейський Союз про співробітництво правоохоронних та судових органів у кримінальних справах (стаття 34 Договору про Європейський Союз); рішення в контексті положень Договору про Європейський Союз про співробітництво правоохоронних та судових органів у кримінальних справах (стаття 34 Договору

про Європейський Союз); загальне положення або принцип у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

3) офіційні видання ЄС: Офіційний вісник Європейських співтовариств (Official Journal of European Communities); Вісник Європейського Суду (European Court Reports) [2].

Тобто, цим визначенням *acquis* та його джерел фактично законодавцем окреслюються відповідні рамки векторів для запозичення, імплементації та пристосування вітчизняного нормативного масиву, іншими словами – визначаються орієнтири для адаптації вітчизняного законодавства.

Безумовно, важливим у цьому контексті є й чітке та конкретне формування сфер суспільних відносин, а точніше існуючих форм нормативного їх забезпечення, що потребують приведення у відповідність до, так би мовити, європейських «канонів» правотворення та правозастосування. В Угоді про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (далі за текстом – УПС), яка була ратифікована Законом України від 10 листопада 1994 року [11], зазначається, що приблизна адекватність законів матиме місце в таких галузях: закон про митницю, закон про компанії, закон про банківську справу, бухгалтерський облік компаній і податки, інтелектуальна власність, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупівлі, охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин, навколишнє середовище, захист прав споживачів, непряме оподаткування, технічні правила і стандарти, закони та інструкції стосовно ядерної енергії, транспорт [12].

Окрім цих вищеокреслених сфер, які зафіксовано в УПС та Програмі адаптації, надзвичайно важливого значення, тим більше в контексті порушеної нами проблематики, набуває питання адаптації підгалузевого законодавства про державну службу як одного з «рушійних механізмів» публічної адміністрації, яка, у свою чергу, забезпечує виконання функцій держави та реалізацію конституційного принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її життя і

здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. При цьому, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [13].

Власне, у такому ж контексті, а саме визнання фундаментального значення державної служби йдеться й у Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, затвердженій Указом Президента України від 05 березня 2004 року. Зокрема, у Концепції передбачено, що державна служба є ключовим елементом системи «державного управління», від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни. З огляду на стратегічне завдання України щодо здійснення комплексу системних перетворень та створення реальних (внутрішніх) передумов для вступу до ЄС наближення державної служби до загальноприйнятих її засад для країн – членів ЄС набуває особливо актуального значення [14].

Враховуючи логіку викладення матеріалу та структуру дослідження, варто уточнити, що більш ґрунтовну увагу окремим аспектам адаптації підгалузевого законодавства про державну службу, в тому числі й законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів державних службовців до європейських стандартів буде приділено у підрозділі 1.2. дослідження та розділі 2 монографії.

Саме тому, у першу чергу, важливим та необхідним виглядає розгляд теоретичних аспектів адаптації вітчизняного законодавства України до норм ЄС та підходів до її розуміння, що дасть змогу більш глибоко та системно вивчити предмет дослідження та об'єктивно оцінювати практичну складову порушеної проблематики.

У словниково-довідниковій літературі здебільшого зазначається, що термін «адаптація» (від лат. *adaptatio* –



[Перейти на сайт →](#)