

Приватний вищий навчальний заклад
«Львівський університет бізнесу та права»

На правах рукопису

ГРИЩУК АЛІНА БОРИСІВНА

УДК 342.9. 08:35.083

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ
В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

Спеціальність: 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:
Ковалів Мирослав Володимирович
кандидат юридичних наук, професор

Львів – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	12
1.1 Історіографія становлення та розвитку інституту державної служби в Україні	12
1.2 Нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні	29
1.3 Пріоритетні напрями кадрової політики та сучасні підходи до вирішення питань професійної підготовки державних службовців.....	48
Висновки до Розділу 1.....	67
РОЗДІЛ 2 МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ.....	70
2.1 Поняття та сутність механізму адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців	70
2.2 Правове забезпечення електронного навчання в системі професійної підготовки державних службовців із використанням дистанційних освітніх технологій.....	90
2.3 Інформаційно-правові складові інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій у навчальний процес професійної підготовки державних службовців.....	110
Висновки до Розділу 2.....	130
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	132
3.1 Міжнародний досвід адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців	132

3.2 Удосконалення адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців	151
Висновки до Розділу 3.....	169
ВИСНОВКИ	172
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	180
ДОДАТКИ	209

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сучасна Україна переживає складний період свого розвитку. На етапі глобальних трансформацій, що відбуваються в усіх ключових сферах державного і суспільного життя: посилення в світовому масштабі конкурентної боротьби за висококваліфіковані кадри; залучення в управлінські проекти нових знань, технологій і компетенцій державних службовців; зміни правових основ державно-службової діяльності, діяльності управлінського персоналу, адміністративно-правові засади професійної підготовки державних службовців в контексті політики реформування набувають виняткової актуальності сьогодні.

Особливістю регулювання професійної підготовки державних службовців є те, що її інститути (норми, принципи, статуси, структури) на нормативно-правовому рівні створюють відповідні нормативні передумови для управлінської освіти як цілісного інституту.

Функціонування інституту професійної підготовки державних службовців пов'язано не тільки з об'єктивними умовами, а й зі суб'єктивним чинником – волею, бажанням, інтересами. Комплекс питань реформування професійної підготовки державних службовців в Україні, її об'єктивні і суб'єктивні умови як елементи соціального базису державної служби та держави досі не отримали належного наукового осмислення.

Більшість науковців розглядає проблеми професійної підготовки державних службовців, зосереджуючи увагу на державно-управлінському, політологічному та соціологічному змісті цього інституту. Водночас професійна підготовка державних службовців в Україні потребує особливого дослідження у рамках науки адміністративного права, оскільки має складну адміністративно-правову природу.

Незважаючи на ґрунтовне опрацювання українськими вченими низки методологічних проблем, що стосуються закономірностей, принципів і методів професійної підготовки у сфері державної служби, в наукових дослідженнях недостатньо уваги приділяється адміністративно-правовим аспектам. Це, своєю

чергою, не задовольняє сучасних вимог правової держави, не сприяє підвищенню ефективності професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

Вивчення цього питання не мало системного, комплексного характеру та провадилася здебільшого у рамках відомчих науково-дослідних і навчальних освітніх установ. Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в Україні, базуючись на класичній теоретичній моделі бюрократичного устрою щодо її економіко-управлінських механізмів, не достатньо пристосоване до вирішення проблем кадрового забезпечення державної служби в умовах розвитку інститутів громадянського суспільства. Зарубіжний досвід (США, Японії, Європейського Союзу) створення, розвитку та функціонування систем професійної підготовки державних службовців ефективно розвивається відповідно до програмно-цільового підходу в адміністративно-правовому регулюванні.

На сучасному етапі розвитку науки адміністративного права є теоретичні передумови та зарубіжний практичний досвід застосування адміністративно-правового регулювання до професійної підготовки кадрів державної служби як альтернативного економіко-управлінського механізму її функціонування за допомогою вдосконалення структури та механізмів реалізації норм права.

Актуальність теми дослідження пояснюється ще й тим, що одним із стратегічних завдань України є реформування професійної підготовки кадрів державної служби для формування внутрішніх передумов адаптації державного управління до діяльності в умовах нормативної бази Європейського Союзу.

Дослідженню різних аспектів державної служби, зокрема професійної підготовки державних службовців, присвячені роботи українських учених-адміністративістів: В. Авер'янова, І. Бородіна, О. Бандурки, Ю. Битяка, С. Гречанюка, Є. Додіна, М. Коваліва, Р. Калюжного, В. Колпакова, Т. Коломоєць, О. Кравченко, О. Кузьменко, Н. Нижник, О. Остапенка, А. Собакаря, М. Тищенка та ін.

Окремі аспекти, які певною мірою торкалися застосування інформаційних технологій в освітньому процесі, були предметом дослідження таких учених:

Л. Гліненка, С. Гушка, В. Зайця, Н. Морзе, Л. Озірковського, Г. Проценка, В. Павлиша, Л. Сопільника, А. Шайкана та ін.

Що стосується методології адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців, то дослідження базується на працях українських і зарубіжних учених у галузі теорії держави та права, адміністративного права, філософії права, державного управління, соціології, психології, інформаційних технологій: В. Грищука, Ж. Завальної, В. Ковбасюка, В. Малиновського, Н. Мельничук, Т. Мотренка, П. Рабіновича, О. Скакун, В. Смоля, І. Хомишин, Е. Шмідт-Ассманна та ін. Однак комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців досі не провадилося.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Указу Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», Програми діяльності Кабінету Міністрів України від 11.12.2014 № 26-VIII, Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р., Постанови Президії НАН України від 20.12.2013 № 179 «Основні наукові напрями та найважливіші проблеми фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2014–2018 роки», Плану науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права» на 2015–2017 роки. Тему дисертації розглянуто та схвалено на засіданні Вченої ради ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права» (протокол від 25 вересня 2014 р. № 3).

Мета і задачі дослідження. *Метою* наукового пошуку є з'ясування та узагальнення теоретичного і практичного аспектів адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців, а також вироблення пропозицій і рекомендацій, що сприятимуть удосконаленню

правового регулювання у зазначеній сфері. Для досягнення поставленої мети окреслено такі *задачі*:

- вивчити історіографію становлення та розвитку інституту державної служби в Україні;
- охарактеризувати нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні;
- визначити пріоритетні напрями кадрової політики та сучасні підходи до вирішення питань професійної підготовки державних службовців;
- проаналізувати міжнародний досвід адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців;
- розглянути поняття та сутність механізму адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців;
- розкрити правове забезпечення електронного навчання у системі професійної підготовки державних службовців із використанням дистанційних освітніх технологій;
- виокремити інформаційно-правові складові інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій у навчальний процес державних службовців;
- розкрити шляхи удосконалення професійної підготовки державних службовців в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері адміністративно-правової діяльності державних службовців в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні.

Методи дослідження. Задля вирішення поставлених завдань і досягнення мети у дисертації використано метод матеріалістичної діалектики, історичний метод (підрозділ 1.1), логічний метод пізнання (підрозділ 1.4), формально-юридичний (підрозділ 2.2), техніко-юридичний (підрозділ 2.1) та нормативний методи правового аналізу (підрозділ 2.3). Важливі дослідницькі завдання

вирішено за допомогою методу інтегративного пізнання, що дав змогу виявити як загальноправову закономірність єдність і взаємозв'язок інформаційних правовідносин (підрозділи 2.2; 2.3). Метод інтегративного пізнання у сукупності з методом порівняльно-правового аналізу використовувався для встановлення інформаційно-правових складових інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій (підрозділ 2.3). Завдяки логіко-семантичному методу внесено пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання професійної підготовки державних службовців (Розділ 3).

Застосування зазначених методів дало змогу всебічно проаналізувати адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в Україні, систематизувати емпіричні дані й отримати відповідні результати.

Науково-теоретичним підґрунтям дисертації стали наукові розробки фахівців у галузі теорії держави і права, економіки, державного будівництва, адміністративного, цивільного, трудового права тощо.

Нормативно-правовою основою роботи є Конституція України, закони України, укази Президента України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, відомчі нормативно-правові акти, а також нормативно-правові акти Європейського Союзу, ряду провідних держав світу, зокрема США, Великої Британії, Німеччини, Японії.

Емпіричну базу дослідження становлять результати опитування 263 працівників державних установ Львівській області, юридичних факультетів Львівського національного університету ім. Івана Франка, Національного університету «Львівська політехніка», Львівського державного університету внутрішніх справ, Львівського університету бізнесу та права, а також статистично-довідкові матеріали Національного агентства України з питань державної служби.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших системних досліджень, у якому комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки, досліджено адміністративно-правове регулювання професійної підготовки

державних службовців.

У результаті виконаного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України.

Найсуттєвішими результатами дослідження, що зумовлюють його новизну та визначають особистий внесок у розробку зазначеної проблеми, є такі, що

вперше:

– доведено, на підставі комплексного аналізу, предметно-системний зв'язок норм адміністративного, інформаційного, цивільного, трудового законодавства, що регламентують професійну підготовку державних службовців в Україні;

– аргументовано, що у сфері правового регулювання професійної підготовки державних службовців норми інформаційного, цивільного, трудового права мають додаткове забезпечення від адміністративних норм, що безпосередньо впливають на реалізацію умов, які забезпечують високі результати у професійній діяльності;

– обґрунтовано, що підвищення ефективності професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні має розглядатися як комплексна проблема на теоретико-методологічному, дидактичному та методичному рівнях, де проектування та реалізація системи випереджаючої професійної підготовки спрямовані на формування компетентних, прогностично та інноваційно орієнтованих публічних адміністрацій, здатних забезпечити ефективне функціонування суспільства в умовах перспективного розвитку;

удосконалено:

– нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні;

– правове забезпечення електронного навчання в системі професійної підготовки державних службовців із використанням дистанційних освітніх технологій;

дістали подальший розвиток:

– історіографія становлення та розвитку інституту державної служби в Україні;

– пріоритетні напрями кадрової політики та сучасні підходи до вирішення питань професійної підготовки державних службовців;

– дослідження міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців;

– поняття та сутність механізму адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців;

– інформаційно-правові складові інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій у навчальний процес державних службовців;

– шляхи удосконалення професійної підготовки державних службовців в Україні.

Аргументовано зміни та доповнення до галузевого законодавства, що відображено у дослідженні.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані та обґрунтовані в дисертації висновки і пропозиції мають науково-теоретичне і практичне значення:

– у науково-дослідній сфері – для подальшої розробки актуальних проблем професійної підготовки державних службовців і адаптації вітчизняної нормативної бази до вимог Європейського Союзу;

– у правотворчості – для удосконалення законодавства щодо професійної підготовки у сфері державної служби України;

– у правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності практичної діяльності з професійної підготовки кадрів державної служби в Україні (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 25.05.2015);

– у навчальному процесі – під час проведення занять із навчальної дисципліни «Адміністративне право та адміністративний процес», (акт

впровадження результатів дисертаційного дослідження від 23.09.2015 № 35/1).

Особистий внесок здобувача. Сформульовані у дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації, пропозиції обґрунтовані на підставі особистих досліджень у результаті опрацювання та аналізу наукових, нормативних і статистичних джерел.

Апробація результатів дисертації. Робота обговорювалася на засіданнях кафедри адміністративного права і процесу, фінансового права та інформаційного права Приватного вищого навчального закладу «Львівський університет бізнесу та права». Основні положення та результати дослідження оприлюднено на: Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми юридичної науки» (м. Хмельницький, 23–24 листопада 2012 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин в умовах адаптації позитивного досвіду Європейського Союзу» (м. Донецьк, 25 жовтня 2013 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Психолого-педагогічні умови розвитку освітнього простору держави» (м. Львів, 22 листопада 2013 р.); засіданні Круглого столу «Трансформація ціннісних орієнтацій професійного становлення світогляду працівників ОВС України в сучасному полікультурному суспільстві» (м. Львів, 30 травня 2014 р.); Звітній науковій конференції ад'юнктів, аспірантів та здобувачів «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Львів, 17 жовтня 2014 р.); Науково-практичному семінарі «Теоретико-прикладні засади конструктивної взаємодії поліції (міліції і населення в соціумі)» (м. Львів, 20 листопада 2014 р.); IV-тій Міжнародній науково-практичній Інтернет–конференції «Актуальні проблеми правового регулювання в Україні та країнах ближнього зарубіжжя (у контексті співпраці з Європейським Союзом)» (м. Львів, 24 листопада 2014 р.)

Публікації. Основні положення і висновки дисертації викладено у шести наукових статтях, зокрема у п'ятьох, опублікованих у фахових виданнях України, одному у закордонному виданні та у тезах доповідей на семи науково-практичних заходах.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

1.1 Історіографія становлення та розвитку інституту державної служби в Україні

Сучасний історичний період розвитку української державності, яка переживає етап свого відродження і становлення, зумовив необхідність переосмислення сутності державно-правових інститутів та їх реорганізацію.

Незалежна Україна не успадкувала якихось інститутів, структур, механізмів регулювання системи державної служби в демократичній державі. Державний апарат Української радянської соціалістичної республіки не виробив основи ефективної, перспективної та ситуаційної національної й регіональної політики.

Сучасна епоха вирізняється орієнтацією державного управління на соціально-економічну ефективність і демократичну взаємодію зі суспільством. Відтак не випадково, що на межі століть проблема адміністративного реформування стала пріоритетною для багатьох країн на пострадянському просторі, зокрема України. Із 1997 р. теза про адміністративну реформу як важливу умову економічного зростання і соціального розвитку супроводжувала практично усі президентські послання [1, с. 18–19]. Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» окреслив шляхи реформування абсолютно неефективної бюрократичної системи, яка сприяла корупції, уповільнювала розвиток інноваційної економіки і демократії [2]. Водночас питання реформ і надалі є нагальними [3].

Проблема вдосконалення державної служби в системі влади та державного

управління завжди мала і теоретичне, й чимале політичне значення. Від її вирішення залежать характер діяльності та якісний рівень органів державної влади і спрямованість подальшого державного будівництва.

Успішна реалізація державно-правової реформи в країні значною мірою залежить від обґрунтованих і виважених трансформацій в одному із центральних інституційних утворень, яким є державна служба, – у розумінні певного кола осіб, до компетенції яких належить виконання завдань держави. Дослідження генези державної служби та правового статусу його службовців, на нашу думку, дасть змогу з'ясувати надскладні проблемні питання та знайти шляхи їх вирішення.

До проблем становлення державної служби, її формування як системи здавна прикута пильна увага вітчизняних і зарубіжних учених. Одними з перших, із історико-правової точки зору, проблему «служивого люду» досліджували Платон, Арістотель, Г. В. Ф. Гегель, Т. Гоббс, Г. Лейбніц, Дж. Локк, Т. Кампанелла, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо [4; 5].

Зокрема, давньогрецький філософ Платон в ідеальній державі поряд із правителями і ремісниками виокремлював і стражників, яких розглядав як державних службовців у їх сучасному розумінні [6, с. 6–7]. Ось чому державна служба, безперечно, – один із найстаріших інститутів держави.

Ґрунтовно, але зі суто історико-правових наукових аспектів державну службу досліджували В. Баришев, Є. Дуплій, І. Катаєв, А. Кенігсон, М. Костомаров, С. Покровський, М. Грушевський, О. Кучерук та інші. [7; 8; 9].

Відтак слушною є думка В. Колпакова: «Існування держави без державної служби та державного управління не можливе» [10, с. 144].

О. Оболенський вважає, що державна служба виникла внаслідок об'єктивної необхідності політичної влади мати спеціальний апарат управління [11, с. 40].

В. Колпаков стверджує, що із появою держави сутність державної служби стала зводитися до адміністрування [10, с. 150].

Професор М. Іншин поділяє думку О. Оболенського, що «державна служба є копією, точним зліпком існуючих типів держав із притаманними їм

різного роду властивостями» [12, с. 41].

О. Оболенський схиляється до думки про те, що «...витоками державної служби є соціальні умови її формування і розвитку» [8, с. 42].

На жаль, єдиної думки у дослідників щодо формування, розвитку та становлення державної служби немає. Це обумовлено передусім різним підходом до етапів державотворення України. Одностайними є учені лише з приводу того, що державна служба не може розглядатися окремо від етапів становлення та розвитку держави [13, с. 87].

Російський учений М. Шамрай передусім зазначає, що, попри відсутність усталеної думки у більшості вчених про зародження перших ознак державної служби в Київській Русі, така служба там, безумовно, була. За літописом, 882 року, новгородський князь Олег, попередньо зайнявши Смоленськ і Любеч, увійшов до Києва і проголосив його столицею держави: «Се буди мати градом руським». Сам Олег став титулуватися великим князем. Відтак 882 рік, коли під владою одного князя об'єдналися Північна Русь – Новгород і Південна Русь – Київ, став доленосним в історії східних слов'ян. Вища влада – юридична, економічна, військова, політична – зосередилася в Києві. Великий князь Київської Русі, разом зі своїми служивими, які допомагали йому правити єдиною централізованою державою, виступав як законодавець, військовий вождь, головний адміністратор і верховний суддя [14].

О. Оболенський, досліджуючи історію державної служби на теренах України, виокремив такі етапи її становлення:

- середньовічна феодална держава Київська Русь (IX–XII ст.);
- Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.);
- Українська козацька республіка (середина XVII–XVIII ст.);
- Українська народна республіка;
- Українська держава (1917–1920 рр.) [11, с. 46].

Середньовічна феодална держава Київська Русь (IX–XII ст.). У цей період становлення державної служби у руках князя зосереджувалась законодавча і судова влада. Водночас князь контролював роботу службовців, керував військом, організовував міжнародні зв'язки. Забезпечення та виконання

цих повноважень покладалось на княжих та земських службовців.

Послідовники наукових розвідок О. Оболенського – С. Коник, Р. Воробей, В. Грабовський – зазначають, що княжі урядовці знаходилися в Києві і були залежні від князя щодо виконання завдань державної влади [15].

Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.), на думку О. Оболенського, характеризується становленням та розвитком державної служби трансформуючи інститути Київської Русі на законодавчу, виконавчу та судову владу. Зокрема, князь у цей період мав вищу виконавчу владу.

Як зазначав М. Грушевський, «...Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.) зберегла в українських землях традиції великодержавної політики й життя князівсько-дружинного режиму, суспільно-політичних форм і культури, заснованої Київською державою» [16, с. 328–329].

Українська козацька республіка (середина XVII–XVIII ст.), за визначенням О. Оболенського, була започаткована традиціями Запорізької Січі. Тогочасна «держава» мала всі характерні ознаки держави: територію, чіткий адміністративно-полковий устрій; центральна влада належала гетьману, який спирався на Раду генеральної старшини.

Українська народна республіка (далі – УНР). Це офіційна назва низки державних утворень, які існували на українських землях у 1917–1920 роках. Центром політичного і державного життя цієї доби стала Українська Центральна Рада (далі – УЦР) – представницький орган із законодавчими та іншими владними повноваженнями. Постійно діючою УЦР, яка в період між сесіями виконувала низку функцій останньої, була Мала Рада. До структури органів влади входили також найвищий виконавчий орган із урядовими функціями – Генеральний секретаріат (зі січня 1918 р. – Рада народних міністрів УНР), окремі генеральні секретарства (міністерства), найвища судова установа – Генеральний суд УНР та інші судові органи, комісари УЦР у губерніях і повітах, губернські та військові коменданти. Крім того, замість колишніх земських органів на місцях утворювалися народні ради та народні управи [13, с. 103–107].

Інший підхід до періодизації становлення державної служби запропонував Є. Черноног. Учений виокремлює:

- Русь княжої доби (IX–XIII ст.);
- Русь-Україну литовсько-польської доби (XIV–XVI ст.);
- Україну козацько-гетьманської доби (XVI–XVIII ст.);
- Україну у складі Російської Імперії (XVIII–XX ст.);
- Україну 1917–1991 років;
- сучасну Україну [17, с. 76–134].

Щодо питання становлення державної служби як окремого інституту професор М. Пахомов зазначає, що «...державна служба в її нинішньому розумінні з'явилась у 1918 р. за часів Гетьманату Петра Скоропадського. Як і сьогодні, її характерними ознаками на той час була наявність урегульованого законодавством статусу державних службовців, наділення їх правосуб'єктністю на здійснення функцій держави та отримання ними заробітної плати за рахунок державного бюджету» [18, с. 45].

Гетьман П. Скоропадський вважав одним із головних своїх завдань створення професійної державної служби. Задекларована ним ідея сильної влади заради політичних і соціальних реформ знайшла своє відображення у затверджених 29 квітня 1918 р. Законах про тимчасовий устрій України [19].

За часів Гетьманату важливим також було питання організації проходження державної служби. Впорядкованість та систематизація інституту державної служби України відбулися саме у цей період. Усі державні службовці поділялися на класи за посадою і пенсійним забезпеченням. Історичне підґрунтя має традиція прийняття присяги, яка діє досі. Державні службовці того часу складали урочисту обітницю, затверджену, зокрема, Законом «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській державі» від 30 травня 1918 р. [20].

Закон закладав один із головних механізмів, що став невід'ємним атрибутом вступу на державну службу – складання Присяги [21, с. 4–5].

Дослідники історії державної служби в Україні О. Аркуша, О. Бойко,

Т. Мокренко та В. Смолій зазначають, що новий апарат створювався за неймовірно складних умов. Із елементів, які впродовж життя перебували в опозиції уряду й зовсім не були виховані владою, важко було її конструювати: вони вносили лише розлад і роздратування, дискредитуючи відтак владу як таку. Нові представники влади не вміли, маючи навіть добрі наміри, впритул й авторитетно підійти до нової для них справи. Старі ж діячі, часто вкотре залучені до влади, застосовували старі й ненависні прийоми управління [22, с. 214].

У радянські часи публічно-правова традиція дослідження державної служби як статусного інституту держави занепала через панування ідеології та політики над правом. У законодавстві статусні форми служби таки набули відродження у таких найдавніших і первісних видах державної служби, як військова, дипломатична та в прокуратурі. Як зазначали Ю. Козлов і І. Пахомов в авторитетних підручниках того часу, юридична наука країни проте боролася за право і зберігала інститут державної служби як одного з основних інститутів адміністративного права за ідеологічно-необхідного застереження, що радянські державні службовці є трудящими, так само, як робітники на фабриках і заводах та колгоспники в селі [23, с. 134–135; 24].

Юридичні відносини державної служби регулювало трудове законодавство, яке не забезпечувало державним службовцям того часу, на відміну від робітників, права на кваліфікацію, тобто права на закріплення кваліфікації в юридичній формі класного чину чи іншого професійного звання, яким ще в минулому столітті були наділені державні службовці європейських країн. Ліквідація права кваліфікації дала змогу правлячій партії повністю підпорядкувати державних службовців своїй політичній волі відповідно до державного звичаю [23, с. 135].

Тому, зазначає М. Шамрай, що б не казали з приводу наявності чи відсутності у Київській Русі ознак держави й осіб, які перебувають у неї на службі, у радянські часи в нашій країні було менше тієї самої державності в її духовно-внутрішньому, глибоко змістовному розумінні, ніж це було в Давньоруській державі – Київська Русь [14]. Це помітив і Г. Атаманчук: за

соціалізму (нашого, рідного) не було держави як такої ні в традиційному її розумінні як загального, історичного об'єднання поколінь, які її створили і в ній живуть (Гегель), ні як духовної громади, живої правової єдності, ні навіть як союзу народу задля його свободи (Конституція США, 1878 р.). Це був реально механізм охорони та відстоювання інтересів, цілей і волі керівної ланки комуністичної партії; у ньому могло існувати, допускалося і здійснювалося лише те, що сприяло міркуванням, думкам і уявленням керівної ланки, точніше навіть, однієї людини – генсека (генсека – генерального секретаря – *перек. авт. А. Г.*) компартії (компартії – комуністичної партії – *авт. А. Г.*) У цьому сенсі віче, як верховний орган, починаючи від додержавних утворень – племен – і закінчуючи вже майже державними об'єднаннями – великими князівствами, на кшталт Київського та Новгородського, що згуртувало навколо себе всю Русь, зазвичай були державними, ніж радянський соціалізм під гнітом куцої купки партфункціонерів (партфункціонерів – партійних функціонерів – *перек. авт. А. Г.*), лизоблюдства перед своїм патроном-генсеком [14].

Відсутність будь-якого досвіду правового регулювання зумовила чималі труднощі організаційно-правового характеру щодо створення в Україні власного законодавства про державну службу, яке відбувається і нині.

З цього приводу О. Домбровська зазначає, що з проголошенням незалежності в 1991 р. Україна отримала у спадок ієрархічну структуру партійної номенклатури, головне завдання якої полягало в управлінні економікою за допомогою поширення рішень комуністичної партії стосовно виробництва і розподілу ресурсів у всіх галузях народногосподарського комплексу та забезпечення виконання цих рішень відповідно до офіційної лінії партії [25, с. 3–4].

Саме за таких складних умов Україна розпочала створення власної системи державної служби, а відтак стала першою з-поміж країн колишнього СРСР, яка 1993 р. прийняла Закон України «Про державну службу» [26], відповідно до якого встановлено особливий правовий статус державних службовців як осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Попри те,

що цей закон був зовсім недосконалим, його значущість проявилася в інституціоналізації в Україні державної служби, що є, своєю чергою, важливим етапом українського державотворення. Проте й надалі доволі проблемним поставало питання розмежування приватних і публічних інтересів, відокремлення влади від бізнесу, а політичної діяльності від державної служби [27].

Принципи державної служби вперше сформульовано у ст. 3 Закону України «Про державну службу» [26], що визначені Конституцією України, іншими законодавчими та нормативними актами й реалізуються через практичну професійну діяльність державних службовців [28].

У ст. 10 Закону України «Про державну службу» зазначаються обов'язки державних службовців, які полягають насамперед у дотриманні Конституції України, підтримці конституційного ладу і законів України, збереження службової таємниці тощо.

Водночас у ст. 11 Закону визначено права державних службовців, з-поміж яких можна виокремити такі, що: забезпечують їх правовий захист і розуміння ними посадового статусу; сприяють виконанню службових обов'язків; посилюють посадову активність державних службовців [27].

Цілком слушною вважаємо думку Ю. Ковбасюка, О. Оболенського, М. Білинської, К. Ващенко, В. Загорського, М. Іжи, В. Ландсмана, А. Попка, В. Толкованова, С. Загороднюка, А. Рачинського, С. Дубенка, С. Коника, О. Євмешкіна, що сьогодні для України важливим та складним завданням є розвиток професійної державної служби [13, с. 7–8].

З метою удосконалення алгоритму проходження державної служби Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035 затверджено Програму кадрового забезпечення державної служби, пріоритетним завданням якої є напрацювання єдиної державної кадрової політики, наукового обґрунтування потреби державних органів та їх апаратів у фахівцях, розробленні ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [30, с. 47]. Програма передбачала

запровадження механізму добору на конкурсній основі, формування кадрового резерву та удосконалення професійної освіти.

На виконання основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, була затверджена Стратегія реформування системи державної служби в Україні, яка визначила цілі та завдання реформування системи державної служби, характерні для цього етапу розвитку держави [31]. Відтак зі становленням державності в Україні відбувався одночасно і процес формування державної служби.

За сучасних умов державна служба формується і реалізується з урахуванням значної кількості і складної специфіки сфер і галузей державної діяльності. До її структури належить чимало спеціалізованих видів служби. Правові засади організації державної служби закріплюються в актах загального характеру та спеціальних актах, що стосуються функціонування окремих державних органів. Галузеві види державної служби є підсистемами складного соціально-правового інституту державної служби.

Будучи одним із формальних соціальних інститутів, державна служба покликана виконувати інтеграційну функцію в суспільстві, залагоджувати і долати протиріччя, підтримувати на певному рівні соціальний порядок, об'єднувати та координувати зусилля всіх гілок влади, забезпечуючи відтак керованість політичного та соціально-економічного життя, оптимально задовольняти національно-державні інтереси внутрішньої і зовнішньої політики країни. Такі вкрай серйозні завдання неможливо ефективно вирішувати без чітко врегульованої нормами права та ефективно функціонуючої системи державної служби.

Реформа державного управління 2000-х років не спромоглася вирішити комплекс основних інституціональних проблем державної служби.

По-перше, не сформульовано перспективної моделі її перетворення, зміни мають несистемний характер і орієнтуються на поточні завдання.

По-друге, не створено консолідованої системи управління державною

службою, існує декілька державних органів, до сфери відповідальності яких належать регулятивні щодо державної служби функції.

По-третє, розвиток законодавства про державну службу через відсутність перспективної моделі та механізму управління набув хаотичного характеру, що не дає змоги сформувати ефективну модель правового регулювання державно-службових відносин.

Аналізуючи перепони на шляху реформування державної служби, фахівці зазначають, що наявні структури, що забезпечують розвиток державної служби, мають безпосередній інтерес у збереженні неконсолідованої системи управління державною службою, оскільки створення єдиної системи позбавить їх статусу і можливостей розподілу ресурсів на проведення реформи.

Експертне співтовариство, яке досі не спромоглося виробити перспективну траєкторію реформи, зацікавлене у подальшому розподілі коштів на аналітичне забезпечення локальних змін, які дістаються здебільшого структурам і персоналіям «свого кола», тоді як реформа залишається загалом закритою для громадськості [3]. Парадоксально, але ця протилежна принципам правової держави традиція підтримується і за сучасних демократичних часів, причому підсилена міркуваннями, що не демократично регулювати державну службу інакше, ніж за допомогою трудового права і у формі контрактних відносин. Водночас, мабуть, найголовнішою для захисту демократії постає необхідність захисту закону і права від самих політиків, обраних народом, що не може бути забезпечено без незалежного від політичного розсуду припинення статусу державного службовця (званого довічним у країнах європейського континентального права), що здійснюється лише судом [32, с. 48–49].

За для вдалого реформування державного управління необхідна наявність у державного апарату прийнятних раціональних норм, які б охоплювали публічну спрямованість державної служби, високий рівень професіоналізму державних чиновників, дотримання ними антикорупційних стандартів, а також обмеження ренто-орієнтованого впливу на службовців груп спеціальних інтересів.

Оцінюючи відтак прийняті за останнє десятиліття концептуальні документи щодо реформування державної служби можна констатувати їх суперечливість, оскільки вони становлять еkleктичне поєднання бюрократичного і менеджериального підходів за відсутності системності і послідовності.

Сучасний етап реформування державної служби України розпочався 2011 року із прийняття Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [33]. Це, зокрема, було спричинено тим, що Закон України «Про державну службу» 1993 року не спромігся створити міцну правову основу для розвитку держави, не вирішив ключових проблем формування сучасної державно-правової системи.

Цілі держави, закріплені, згідно з Законом, у провадженні державної політики, є основним орієнтиром у діяльності державних органів. Лише у разі їх досягнення окреслюється низка змін, внаслідок яких повноваження державного органу відповідатимуть його функціям, а ті, своєю чергою, – цілям і функціям держави.

Європейська модель державної служби, до якої прагне Україна відповідно до угоди про асоціацію з Європейським Союзом вимагає чіткої систематизації держслужби, а відтак пріоритетним постає питання інституціоналізації системи державної служби, створення загальних принципів побудови і взаємодії всіх рівнів і гілок державної служби [34].

Інституціоналізація державної служби передбачає:

- формування якісно нових відносин і типів взаємодії між державними службовцями та громадянами;
- створення ефективної, в інтересах розвитку громадянського суспільства та зміцнення держави, державної служби;
- зміну цінностей і культури державної служби, її організаційних засад;
- визначення місця та ролі, безпосередніх форм участі державної служби у системі взаємодії держави та громадянського суспільства;
- створення цілісної системи державної служби з урахуванням історичних, національних, культурних та інших особливостей.

Після інституціоналізації має настати більш високий рівень організації держслужби – легітимізація державної служби.

Державна служба як сучасний державно-правовий інститут має бути ефективною, правовою, чітко організованою, соціально-орієнтованою, яка міцно поєднує державу і суспільство. За визначенням видатного юриста О. Коні, суспільство сприймає державну службу як механізм правильного виконання закону, як засіб відшукування істини щодо виконання доручення держави. Тому суспільство чекає від державних службовців грамотних і справедливих рішень, а не скороминущої думки, викликаної раптовим запалом або упередженим поглядом [35, с. 11].

Адміністративно-правове забезпечення розвитку професійної службової діяльності державних службовців пов'язано з формуванням сучасного ринку праці та реформуванням державної служби. Після прийняття Стратегії сталого розвитку інноваційного розвитку «Україна – 2020» інновації в діяльності службовців підкріплені методологічно, економічно і юридично.

Затверджена Президентом України Стратегія чітко вказала на необхідність закріплення в повному обсязі адміністративно-правових засад професійної підготовки службовців під час розробки законодавства про державну службу. Обов'язковою складовою цього законодавства є поглиблення сутності правових засад діяльності державних службовців відповідно до концептуальних підходів інноваційної держави.

У контексті наукового супроводу політики реформування важливого значення набуває дослідження адміністративно-правових засад інноваційного розвитку професійних якостей державних службовців.

Водночас у реалізації політики реформування у сфері розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (далі – муніципальної служби), є чимало складнощів, зумовлених тим, що сутність, зміст та особливості правової доктрини інноватизації службової діяльності не повною мірою спираються на адміністративно-правові засади всіх видів державної служби, на інституціоналізацію аналізу еволюції повноважень її службовців в

умовах взаємодії інститутів публічної служби як одного з пріоритетних напрямів політики реформування.

Ефективність перетворень залежить від адміністративно-правових засад і пріоритетів розвитку, зокрема передумов, чинників, процесів, що впливають на формування кращих професійних якостей державних службовців; принципів рівного доступу громадян до державної служби; рівності всіх перед законом і судом; протидії корупції службовців.

Актуальність дослідження цієї проблематики зумовлена й тим, що у процесі реформування відбувається кардинальне оновлення законодавства про кадрову роботу й адміністративно-правове моделювання інноваційного розвитку в діяльності державних службовців. Все це вимагає перегляду нормативних правових актів, що закріплюють суспільний сенс розвитку професійної підготовки та впровадження необхідних інновацій.

Надважливим є питання про єдність теорії і практики службово-правового забезпечення управління інноваційними процесами в професійній підготовці службовців із протидії корупції. Така постановка проблеми передбачає виявлення загального та особливого, типового й унікального в розвитку правового регулювання системи і статусу державної служби як засади розробки моделі інноваційно-службової діяльності, яка унеможлиблює корупційну поведінку службовців.

Створення теоретико-правової бази реформованої системи, нормативно закріплюється інститутами державної та муніципальної служби, занеобхідності залучає інноваційні аспекти вирішення проблем адміністративно-правового регулювання цієї сфери суспільних відносин.

Наукові доктрини, конструкції, моделі та принципи вдосконалення діяльності державних службовців конкретизуються під впливом теорії і практики застосування правових аспектів у сфері дії принципу розвитку професійної службової діяльності працівників державного апарату.

З метою усунення наявних прогалин та недоліків у правовому регулюванні нових концептуальних явищ необхідні інноваційні підходи до реалізації

законодавчих положень і норм, як засад моделювання управління процесом розвитку службової діяльності кадрів державної служби.

Актуальність і значущість дослідження визначаються також назрілою потребою раціональної організації розвитку адміністративно-правових положень системи управління формуванням сучасного стилю роботи службовців, їх головних професійних якостей як однієї з важливих проблем стабільності і розвитку управлінського апарату сучасної України.

Процес встановлення адекватних сучасним реаліям і глобальним трансформаціям прав і свобод людини та громадянина знаходиться у рамках адміністративно-правового забезпечення управління результатами в діяльності державних і муніципальних службовців. Водночас перехід до прогресивних змін у кадровому відтворювальному процесі потребує великих інституційних перетворень, інноваційного розвитку ділових якостей державного службовця в його індивідуальній професійній, компетентній діяльності.

Саме ці адміністративно-правові дії визначають вибір сучасної тематики службово-правового дослідження, її наукову актуальність і значущість. Ступінь розробленості такої тематики, її правових аспектів знайшов відображення у працях видатних вітчизняних учених-юристів.

Концептуальні ідеї теоретико-правових напрямів, на яких ґрунтується дослідження, зокрема щодо статусу державних службовців, сформульовані в працях багатьох українських правознавців.

Використовуючи загальновизнані норми та принципи адміністративного права, обумовлені національною правовою системою, а також знання зарубіжного досвіду, службово-правовій науці належить провести порівняльно-правовий аналіз національного та зарубіжного законодавства (США, Франції, Англії, Німеччини, Бразилії та інших), з'ясувати дію правових засад професійної та компетентної діяльності державних службовців, що охоплюють можливості застосування найліпших відповідних аналогів аналогів для розвитку адміністративно-правових інститутів і механізмів реформування. Вирішувати такі системні завдання державних трансформацій можливо на

методологічних засадах, які охоплюють загальнонауковий діалектичний метод у поєднанні з системно-логічним, формально-юридичним, історичним, корпоративно-правових аналізом.

У межах дослідження питань стабільності і розвитку службової діяльності є потреба у застосуванні експертних оцінок, моделювання, порівняльно-правового методу пізнання службових процесів і явищ, які ґрунтуються на висновках, що містяться в літературі з конституційного, адміністративного, муніципального, службового права та працях із теорії держави та права, трудового права, міжнародного права та ін. У результаті аналізу комплексної тематичної проблематики може бути сформульована сукупність теоретичних положень, що становлять засадничі напрями становлення службово-правової аналітики і інноватики – єдності практики, в рамках якої вирішується соціально значуща наукова проблема підвищення відповідальності службовців за реалізацію свого статусу.

Теоретико-управлінські аспекти цієї системи, що відрізняються новизною, як предмет самостійного юридичного дослідження, мабуть, розглядаються вперше, бо вони нові й актуальні для впровадження у правозастосовну практику дії правових механізмів реалізації управління розвитком професійно-діяльнісних якостей державних службовців державного та регіонального рівнів, а також відповідного законодавства. Відтак положення, що містять елементи новизни, вирізняються адміністративно-правовим різноманіттям.

Концепція правового регулювання інноваційного розвитку професійної підготовки державних і муніципальних службовців ґрунтується на Конституції України і на законодавстві про державну службу. Це сукупність науково обґрунтованих ідей, положень і принципів, що мають управлінське, адміністративне значення для теорії і практики інноватизації діяльності державних службовців.

Що стосується визначення правових засад розвитку професійної підготовки державних службовців як правової організації і функціонування цієї служби в умовах її реформування, то вони становлять систему адміністративно-

правових відносин розвитку службової діяльності, що об'єднує взаємодіючі службово-правові елементи зі соціально значущими заходами реформування, що впливають на формування і реалізацію службових правовідносин.

У більш конкретному, реформістському сенсі ці засади представлені системою законодавчих і підзаконних правових актів, що регулюють професійну діяльність службовців в адміністративно-правовому аспекті. Тут доцільно навести у розгорнутому вигляді адміністративно-правову інституціоналізацію не тільки права громадян на рівний доступ до державної служби, а й рівності службовців перед законом і судом, принципів забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Це зумовлює інноваційний розвиток професійних якостей службовців на найважливіших напрямках кадрової політики, і передусім на шляху до вдосконалення інформаційної діяльності службовців. На цій основі очевидний висновок про те, що положення Конституції України про конституційний лад (глава 1), про права і свободи людини і громадянина (глава 2), а також політику реформування та Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» доцільно розглядати в якості динаміко утворюючі елементи, що становлять правові засади розвитку професійної підготовки державної (муніципальної) служби загалом і в своїй єдності створюють адміністративно-правові умови для розвитку найкращих якостей службовців, розкриття сутнісних характеристик чиновника, затребуваного суспільством.

З одного боку, принцип розвитку службової діяльності, гарантії службовців є засобами адміністративно-правового забезпечення службової діяльності. З іншого, обов'язки, обмеження, відповідальність стають охоронними засобами у системі правового забезпечення розвитку професійної службової діяльності в сучасній державі.

Інноваційні межі професійної компетенції службовців, їх діяльності мають відповідати сталим засадам визнання, дотримання і захисту прав і свобод людини, законних інтересів громадян, розвитку службових правовідносин.

Завдяки цьому виявляється пряма залежність форм і методів розвитку

кращих якостей службовців від адміністративно-правових цілей, принципів і норм. Вона полягає у створенні реальних передумов для вдосконалення механізму реалізації норм законодавства про державну службу, що належать до принципів розвитку службової діяльності, професіоналізму і компетентності службовців на основі дії загальносвітових тенденцій і практичної реалізації політики реформування.

Впровадження адміністративно-правових засад розвитку професійної службової діяльності необхідно поєднувати зі сукупністю матеріальних і організаційно-правових заходів у процесі змін реформування державної (муніципальної) служби та вдосконалення системи державного управління. Підсумком становлення нового покоління службовців буде управління відповідальними за результатами, їх антикорупційна діяльність і якісна зміна соціально-правового становища (статусу) чиновника у суспільстві.

Відтак постає необхідність оновлення системи вироблення нових професійних якостей службовців. Формована сучасна система професійних якостей державного (муніципального) службовця зумовлена правовими засадами становлення інноваційної держави, діяльності службовця під впливом норм адміністративного права в умовах встановлення адміністративно-правового режиму антикорупційної діяльності державної служби України.

Розвиток механізму формування сучасних якостей службовців, у рамках комплексу правових ідей і норм, що становлять основу інноватизації професійної підготовки, можливий за досягнення ефективності управління процесом впровадження інновацій та підвищення рівня адаптації цього механізму до інформаційного вдосконалення діяльності службовців. Розгляд саме в діалектичному взаємозв'язку методологічних і адміністративно-правових засад розвитку професійної підготовки дає змогу виявити особливості юридичної природи, структури і змісту статусу службовців у нових умовах.

Розглянувши історіографію становлення та розвитку інституту державної служби в Україні, доцільно зробити такі висновки:

– історично склалося так, що в усі періоди української державності стабільними характерними для державної служби були: недостатня мобільність державного апарату і його віддаленість від інститутів громадянського суспільства, високий ступінь впливу ментальності громадян на формування державної служби, її нестабільність, відсутність правової та соціальної захищеності державних службовців;

– становлення державної служби як актуального публічного (державного) соціально-правового інституту в Україні – це складний, відповідальний і тривалий процес, що охоплює не тільки правове регулювання, а й інші елементи: організаційні, правові, кадрові, освітні, процесуальні, інформаційні тощо. Закон України 1993 р. «Про державну службу», власне, розпочав цей процес;

– у сучасному законодавстві концептуально змінилося розуміння державної служби: якщо спочатку йшлося про реалізацію завдань і функцій держави у вигляді виконання обов'язків на посадах будь-якого рівня у рамках діяльності всіх державних структур, то тепер – про забезпечення виконання і, власне, виконання закріплених повноважень у межах компетенції;

– використання досвіду минулого дає змогу визначити конструктивні й ефективні засоби гармонізації соціальних відносин, зокрема між владою та різними групами суспільства, спонукає до їх спільної відповідальності за майбутнє України.

1.2 Нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні

З-поміж комплексу заходів (організаційних, фінансових, правових), спрямованих на досягнення цілей реформування державної служби, надважливу роль виконує її правове регулювання.

Формування законодавства про державну службу оптимально поєднує світові стандарти нормативної якості з історичними особливостями вітчизняного досвіду, є необхідним елементом правового забезпечення перетворень, що

тривають на сучасному рівні державного становлення.

За роки незалежності України склалися конституційні основи державної служби як механізму державного управління, що принципово відрізняється від попередньої адміністративної системи управління. Однак у цей період не вирішено основного завдання – створення комплексної нормативно-правової бази, яка б повною мірою забезпечувала реалізацію Конституції України та загально визнаних принципів і норм міжнародного права. Відтак знадобився новий етап адміністративної реформи, найважливішою складовою якої стало подальше реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Цілями реформування є підвищення її ефективності задля розвитку громадянського суспільства та зміцнення держави, створення цілісної системи державної служби з урахуванням історичних, культурних, національних та інших особливостей України у рамках інтеграції в Європейське співтовариство.

Проблеми, що накопичились у сфері формування гнучкої системи державного управління, яка б відповідала соціально-політичній та економічній ситуації у країні та слугувала громадянам, призводять до того, що адміністративний апарат органів влади гальмує здійснення реформ у різних сферах політики й економіки.

Здійснення публічного права громадянської нації має істотний вияв у реалізації державною владою публічно-правової парадигми, згідно з якою владі дозволено лише те, що безпосередньо встановлено законом. І це обов'язково для її виконання через повноваження відповідно до функцій держави та її органів, інше – заборонено. Поділ публічно-правової системи держави на політичну й адміністративну (державну службу) полягає у їх взаємному контролюванні за законністю й ефективністю функціонування, відповідно, державної влади та державної служби. Забезпечення такого розмежування політичних і адміністративних інститутів держави у розвинутих країнах – спеціальне завдання, що реалізується через незалежність правового статусу професійних державних службовців від політичних керівників державних органів за законодавчого

встановлення адміністративно-процесуального контролю за державною службою.

Для правового регулювання державної служби у країнах європейського континентального, тобто романо-германського права (до яких упродовж декількох століть належала Україна), істотне значення має концепція суб'єктивних публічних прав громадян, що поділяються на політичні (обирати, бути обраними) та адміністративні (вступати на державну службу і її виконувати, а також контролювати в адміністративно-процесуальному, зокрема судовому, порядку реалізацію державними органами їх повноважень та виконання повноважень державними службовцями у публічних справах і у справах громадян, що розглядаються у державних органах).

Дуже суттєвими для вивчення правового регулювання діяльності державних службовців є свого часу напрацювання В. Авер'янова, Г. Атаманчука, І. Безклубого, В. Венедиктова, В. Грищука, Є. Додіна, Л. Ковалю, М. Коваліва, М. Козюбри, Є. Колова, А. Ключниченка, В. Копейчикова, В. Ортинського, О. Остапенка, Р. Павловського, І. Пахомова, Л. Петражицького, М. Рабіновича, В. Сіренка, О. Скакуна, В. Цветкова, Г. Шершеневича, О. Щербака, О. Якуби й інших учених [36–49].

Із зарубіжних науковців, чії ідеї істотно вплинули на формування концепції державної служби, слід назвати роботи Г. Бребана, М. Оріу, Г. Еллінека, Р. Йерінга, К. Поппера, Е. Острома, Л. Фрідмена, Р. Давида, П. Сандевуара, Ж. Веделя [50–59].

Методологію дослідження публічно-правових відносин, що складаються в процесі реалізації адміністративного права державної служби, становить інституційно-функціональний аналіз, який дає змогу на основі конституційно та законодавчо окреслених публічних функцій визначати необхідний склад і правові форми адміністративних правовідносин у сфері встановлення, регулювання, управління та функціонування досліджуваного інституту, зокрема державної служби.

Аналіз практики правового регулювання та функціонування державної служби засвідчує тісну взаємообумовленість правового характеру держави та

забезпечення правового порядку в країні публічно-правовим способом регулювання державної служби. Використовуючи дослідження М. Кельмана щодо методології сучасного правознавства доцільно зауважити, що інституційно-функціональний аналіз має передувати нормо-аналітичному, оскільки останній не здатен забезпечити більш високий рівень вивчення діючих норм. Як зазначає І. Чорнобиль, у дослідженнях щодо державної служби, що провадилися з 2000 року, розглядалися юридичні форми конкретного регулювання відносин державної служби як правового зв'язку громадян, які перебувають на державній службі, і держави, а також правового становища державних службовців [61, с. 14–15]. Водночас не можна залишати поза увагою загальне правове значення інституту державної служби у державі і суспільстві, його адміністративно-правові функції та їх регулювання у матеріальній та процесуальній формах.

На думку Н. Армаш, інституційно-функціональний метод дав змогу представити це значення інституту, виявити його правову роль, з'ясувати адміністративні функції державної служби у рамках Конституції й інших складових нормативної та державно-управлінської системи України [62, с. 11–13]. Водночас він дав змогу здійснити порівняльно-правовий аналіз державної служби в її загально-адміністративному й особливо-адміністративному значенні, з уваги на державну службу як адміністративний процес. У зазначеному контексті розглядаємо діяльність державних службовців в Україні з урахуванням сучасного рівня його правового регулювання, наявних результатів і стану державної служби як об'єктивно-правового, процесуального за природою і матеріального за формою явища. У цьому аспекті проявляється засаднича роль процесуальних норм для публічного права як дійсного, позитивного права, що не суперечить логічно-споконвічній ролі матеріальних норм під час формулювання правових ідей у нормативній або доктринальній формі. Відтак природно, що для правового регулювання державної служби її матеріально-правове встановлення буде органічно недостатнім, якщо не буде законодавчо забезпечено: по-перше, регулюванням статусів конкретних державних посад державної служби; по-друге, досконало налагодженим проходженням державної служби громадянами;

по-третє, процесуальними регуляціями адміністративних проваджень у справах, що належать до відання державних органів, зокрема проваджень у справах про підготовку, прийняття та опублікування нормативних і індивідуальних правових актів державних органів.

Для здійснення такого регулювання важливою буде участь усієї публічної корпорації державних службовців, яка має бути сформована інституційно й отримати процесуальне значення і у правовому регулюванні державної служби, і у процесі прийняття рішень за підсумками конкурсів на вакантні адміністративні посади, у разі їх заміщення, формування навчальних програм для державних службовців, прийняття кваліфікаційних іспитів, атестації, розгляду спірних питань, що стосуються державної служби.

Зауважимо, що значення наведених заходів недооцінюється. У цьому разі в Україні державна служба буде такою лише за назвою, залишаючись фактично зовсім іншим інститутом – найманою службою в державних органах. Відтак цей публічно-правовий інститут забезпечення дотримання і виконання Конституції і законів країни носитиме навіть не номінальний, а фіктивний характер, що не дасть змоги досягти фактичного становлення конституційного ладу і правової держави в Україні. Досвід європейських країн це підтверджує: як би не було детально врегульовано у матеріально-правовому аспекті правовий статус державних службовців, і наскільки б не були технічно бездоганні його норми [63, с. 8–10].

Очевидно, чинний Закон України «Про державну службу» 1993 року не відповідає своїй назві, оскільки регулює правове становище державних службовців, а не державну службу як таку, тобто не регулює її, по-перше, як адміністративний процес і, по-друге, як публічне право багатонаціонального народу – засновника України [26].

Як зазначали В. Авер'янов, В. Цветков, В. Шаповал, С. Кисіль, Л. Кривенко, номінально-юридичний, а не правовий і фактичний публічно-правовий інститут державної служби не зможе стати адміністративною основою державного управління. Приписи Конституції, а відтак основні функції держави стосовно її громадян, не зможуть бути виконані [39, с. 53-55]. Номінальна

державна служба спричиняє номінальну державність. Вказані погляди авторів дослідження «Державне управління: теорія і практика» Інституту держави і права ім. В. М. Корецького, яке вийшло у світ у 1998 р., чітко простежуються у 2012–2014 рр., коли державний апарат не завадив на шляху узурпації влади [39; 64].

Для того, щоб державна влада, не відстоювала власні інтереси, а кожен орган державної влади чи окремий інститут влади не перетворювався на корисливого суддю, засновується державна служба, що відрізняється від влади способом провадження своєї діяльності. Державна служба є єдиним інститутом відданості державній ідеї і державно-правовій волі, що діє адміністративно, за допомогою адміністративно-правових, матеріальних і процесуальних відносин.

Для правового регулювання державної служби не достатньо кодифікації законодавства, норм, що регулюють відносини державної служби у формі правового становища державних службовців. Закон України «Про державної службу», а також наявні проекти кодифікації (чи то Кодекс державної служби України, чи Кодекс України про державну службу) намагаються врегулювати інститут державної служби безпосередньо через регуляцію правового статусу державного службовця в органах держави [26]. Таке ототожнення державної служби із правовим статусом державного службовця є принципово помилковим і невиправданим.

Регулювання лише правового статусу, зміни відносин між державним службовцем і державою є необхідною, але недостатньою умовою регулювання державної служби України. До певної міри може навіть йтися про помилку номінації і чинного закону, і проектних кодексів державної служби. Всі вони є тільки актами про правовий статус державного службовця, але аж ніяк не регуляції державної служби. На відміну від технічного, документального діловодства державна служба є юридичним незмагальним провадженням. Відтак її можна також визначити як адміністративне провадження щодо реалізації Конституції, законів, цілей і функцій держави. Безперечно, такий підхід є дискусійним.

На основі аналізу дисертаційних дослідженнях у галузі адміністративного права, нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців в

Україні доцільно виокремити особливу роль Конституції України.

Це зумовлено, по-перше, тим, що вона, будучи актом вищої юридичної сили, становить правову базу поточного законодавства соціальної держави [65, с. 11–12]. У ній отримують юридичне закріплення різні види правових актів, що видають державні органи.

По-друге, Конституція України є системоутворюючим правовим актом, оскільки у ній відображено вертикальну та горизонтальну структури національного законодавства.

По-третє, крім регулятивної функції, Основний Закон країни забезпечує внутрішню єдність норм національної правової системи й ефективні правові зв'язки із міжнародним законодавством.

Нормативно-правове регулювання, як зазначає Є. Додін, охоплює цілісну сукупність нормативно-правових актів, що містять основний масив норм національного права, чи єдність, забезпечену передусім встановленими у Конституції принципами, іншими вихідними положеннями, та складається з інститутів, функціонально орієнтованих на досягнення цілей і ідеалів, позначених в її центральній підсистемі – законодавстві [66, с. 71].

Нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців має дворівневу структуру законодавства – вертикальну та горизонтальну (галузеву). У горизонтальній структурі законодавства важливе місце відведено комплексним інститутам, а також комплексним нормативним масивам, які, як і законодавство загалом, слід розглядати як системні утворення. Вертикальна структура охоплює законодавчі акти, які містять правові норми центральних органів і відомчі нормативно-правові акти, що деталізують окремі положення законодавства у сфері державної служби.

Сучасне нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців охоплює Закон України від 16 грудня 1993 № 3723-ХІІ «Про державну службу» та низка законів, де зазначено норми, які регулюють окремі питання діяльності та режим державної служби [26].

Суть цивілізації полягає в інститутах. Загальнопоширене нині визначення

правового інституту як сукупності правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, не задовольняють сучасної ситуації, оскільки це не відповідає юридичній формі і правовому змісту провідних європейських правових інститутів. Така протилежність чітко простежується на прикладі державної служби України – інституту, що нині є державним лише за назвою. Відповідно до закону державна служба – партикулярне явище, а не цілісний інститут. Відтак служба поступово зазнає поділу на служби з усе більшими складовими, причому без встановлення форм загальноюрисдикційної служби країни. Тобто відсутні форми державної служби, для яких виконання адміністративних посад у будь-якому з державних органів було б лише періодом проходження державної служби. За чинним законодавством початок і припинення державної служби визначається контрактом із зазначенням певної посади у конкретному державному органі. Призначення на нову посаду практично означає припинення державної служби в одному статусі і відновлює її вже новим контрактом або актом продовження цього контракту в іншому статусі. Остаточне припинення проходження державної служби відбувається у разі переходу до іншого державного органу. Відтак є підстави стверджувати, що відповідно до законодавства державна служба постає індивідуальний суто матеріальний, процесуально неврегульований, інститут.

Це вкотре підтверджує, що Закон України «Про державну службу» не відповідає своїй назві, бо є партикулярним інститутом служби в державних органах, формою цивілістської деформації публічного права України.

У рамках досліджень адміністративного права щодо проблем державної служби, у галузі теорії держави та права, державного управління В. Авер'янов констатує, що межа між функціональними змінами, що відбуваються у результаті правового регулювання всередині механізму сучасного права, та змінами, які призводять до трансформації правової системи загалом, на основі безлічі різнопланових факторів і умов, призвели до появи 2011 року нового Закону України «Про державну службу» [33; 67; 68].

Зокрема, новий Закон визначив основні юридичні інститути державної служби, опираючись на досвід нормативно-правового регулювання діяльності

державних службовців у країнах Європейського Союзу – Федеративній республіці Німеччині, Великій Британії, Франції та Польщі. У контексті державної служби публічно-правовий інститут – матеріально-процесуальна єдність юридичних норм конституційного, адміністративного, бюджетного та кримінального права, що регулюють правовий статус і процес провадження встановленої Конституцією діяльності держави. Якщо у регулюванні інституту відсутня матеріально-процесуальна єдність норм, а наявні тільки матеріальні чи процесуальні норми, такий інститут, будучи юридичним, не може бути публічно-правовим.

Публічно-правове регулювання – право встановлення та повне регулювання публічно-правових інститутів щодо їхнього правового статусу і адміністративного процесу функціонування (здійснення). Щоб державна служба як публічне право народу була реалізована, мають діяти юридичні інститути, що містять характеристики основних категорій правового регулювання – підстави, відносини, стан процесу державної служби, зокрема процесів виконання та проходження державної служби, а також організацію та процес управління державною службою, врешті, інститут правового становища (статусу) державного службовця.

Юридичне розрізнення наведених п'яти категорій правового регулювання державної служби істотно важливо, тому воно має бути законодавчо закріплено. Більше того, за відсутності позитивно-правової регуляції практика управління державною службою має тенденцію ототожнювати ці п'ять різних категорій, зводячи їх до двох. Стан ототожнюється зі статусом; ставлення, залежно від його характеру, ототожнюється з правовим становищем, процесом або підставами зарахування на державну службу, її припинення чи відновлення.

Публічно-правова процедура – юридична процедура з ознаками публічної, зокрема такими:

- встановлення та врегулювання процедури законом як публічним правовим актом (на відміну скажімо від трудового договору, який публічним актом не є);
- встановлення законом юридичної форми результату публічної процедури;
- неможливість здійснення публічної процедури однією особою, навіть

такою, яка має публічно-правовий статус (цим публічно-правова процедура відрізняється від адміністративно-правової, яка може здійснюватися однією особою, наділеною публічно-правовим статусом);

– участь у вчиненні публічної процедури за бажанням громадян, або участь у вчиненні публічної процедури інститутів публічної влади.

Юридичну процедуру можна визначити як встановлену законодавством послідовність правових відносин і юридично значущих дій, що мають юридичний результат.

Публічно-правовий порядок – це установлений законом і дотримуваний громадянами й іншими особами, такий, що забезпечується державною службою, порядок і процес реалізації державної влади публічно-правовими інститутами за допомогою публічно-правових процедур. Неврегульованість законом правового порядку реалізації влади свідчить про відсутність права народу демократичної держави на порядок реалізації його публічного права, а відтак – відсутність публічного права як юридичної реальності.

Субсидіарність (англ. Subsidiarity – організаційний і правовий принцип, згідно з яким спільнота вдається до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях, означає постійне оцінювання обґрунтованості дій з погляду наявних можливостей; основоположний принцип Європейського Союзу) публічно-правового регулювання – право поповнення законодавства, надане публічно-правовому суб'єкту особливого статусу, що реалізовується відповідно до права встановлення публічно-правового суб'єкта загального статусу як форма здійснення верховенства загальностатусного публічно-правового суб'єкта. Виражається в узгодженості норм місцевого (як особливого нормативно-правового регулювання) законодавства і загального (як особливого) законодавства щодо територіально-юрисдикційного суб'єкта України – Автономної республіки Крим, як спільного. Виявляється в тому, що для створені субсидіаріями (особливо-правовими суб'єктами) особливо-правові інститути є загальноюрисдикційними інститутами публічно-правових суб'єктів загального

статусу і утворюють з ними єдину правову систему, як, наприклад, виконавча влада в Україні, за нормою Конституції, але не фактично через анексію Криму Російською Федерацією [69].

Партикулярне правове регулювання – це нормовстановлення, яке не вступає у протиріччя із законодавством загальностатусного публічно-правового суб'єкта внаслідок відсутності співвіднесеності та відповідності з ним щодо якогось предмета регулювання. Виявляється в тому, що для створених субсидіаріями особливо-правових інститутів відсутні загальноюрисдикційні інститути публічно-правових суб'єктів загального статусу, тобто для партикулярного інституту, встановленого, наприклад, центральним органом виконавчої влади, відсутній всеосяжний його загальнонаціональний інститут.

Право державної служби (цей термін відомий конституційному праву розвинутих країн – ФРН, Франції, Великій Британії) – це публічне право, тобто право багатонаціонального народу – конституційного законодавця України – на безумовне виконання, а за необхідності, забезпечення виконання його Конституції і законів, а також право громадян України на виконання державної служби у конституційному порядку (рівноправного доступу до державної служби) і законодавчо-адміністративному порядку, що встановлює процедури вступу, виконання, проходження та припинення державної служби [70].

Право державної служби реалізується законодавчо у формі державного права, що охоплює норми конституційного, адміністративного, кримінального та бюджетно-фінансового права. Право державної служби не може бути вичерпано і забезпечене за допомогою контрактно-трудова форм, оскільки не може бути зведене ні до відрядно-трудова операцій, ні до погодинної форми оплати трудових відносин. Тому законодавець слушно встановив саме інститут «утримання державних службовців», а не оплату праці.

Державна служба має, з одного боку, забезпечувати реалізацію державної політики, а з іншого, – бути механізмом виконання і верховенства закону.

Політика здійснює функцію реформування, закон – функцію утворення, а державна служба – виконавчу функцію. Існування демократичної, правової

держави передбачає певний поділ влади, політики, державної служби, який зберігає для кожного зі суб'єктів цього процес-відносин і прерогативну (лат. *praerogativa* – переважне право) самостійність, і залежність від інших суб'єктів.

Імперативи (лат. *imperativus* – владний) політики, визначення засад її легітимності, з'ясування механізмів забезпечення її стабільності і оптимальності з погляду правління, набувши установленої законом форми і форми діяльності державної служби, згідно з формами їх юридизації у законі та праві, здійснюються практично за допомогою адміністрування закону, продукowanego державною службою і обмеженого лише розвитком її інститутів, кваліфікацією і кількістю державних службовців.

Публічно-правова державна служба захищена законом від політично-обережних реорганізацій, виявляється в юрисдикційному, професійно-правовий статус державних службовців, позбавлення якого здійснюється винятково в судовому порядку на підставах, встановлених законом. Такий статус можна, певною мірою, називати довічним, припускаючи право звільнення з державної служби за власним бажанням, лише відповідно до процедури, встановленої законом, із передбаченими законом правовими наслідками й обмеженнями для громадянина, що перебував раніше на державній службі.

Державна служба, як і публічне право загалом, передбачає взаємозв'язок права і законодавства, правового і юридичного, розподіл державної влади між інститутами, статусного і процесуального, інституційного і персонального, провадження у справах і виконання функцій, досягнення мети та виконання законів.

Необхідно зауважити, що роль Конституції України у нормативно-правовому регулюванні діяльності державних службовців, з урахуванням викладених аспектів, відображено у главі 4.1 «Конституційно-правові основи державної служби» підручника «Державна служба», авторами якого є М. Білинська, К. Ващенко, В. Загорський, С. Загороднюк, О. Євмешкіна, М. Іжа, С. Дубенко, В. Ландсман, Ю. Ковбасюк, С. Коник, О. Оболенський, А. Попок, А. Рачинський, С. Серьогін, В. Толкованов [13].

Основні проблеми, пов'язані з реалізацією Закону України «Про державну службу» 2011 року доцільно поділити на три блоки:

1) проблеми, обумовлені відсутністю на рівні нормативних правових актів, які мають бути прийняті задля розвитку деяких норм закону, зокрема: про узагальнені показники ефективності та результативності діяльності державних органів, прийняття і виконання управлінських та інших рішень, а також встановлення особливого порядку оплати праці державних службовців залежно від показників ефективності та результативності тощо;

2) проблеми, пов'язані з внутрішніми протиріччями окремих положень закону, неоднозначним їх тлумаченням, суперечливістю деяких формулювань, застосовуваних у певному акті, наприклад: відсутній єдиний підхід до найменування рангів (класних чинів), відповідних посад державної служби; потребує відповідного доопрацювання низка процедурних питань щодо узгодження з іншими законодавчими актами, наприклад, із Законом України «Про професійні спілки, їх права і гарантії діяльності» щодо інформування виборного профспілкового органу при розірванні контракту у зв'язку зі скороченням посад служби й інші [71]; необхідно врегулювати положення щодо заміщення посади на основі конкурсу і можливістю заміщення іншої посади служби у державному органі у разі скорочення посад, із питаннями укладання строкового службового контракту, зокрема тривалістю менше, аніж рік (ст. 17, ст. 20–23 Закону); доопрацювати розділ 5 «Припинення державної служби» і статті Закону, безпосередньо з нею пов'язані, оскільки наслідки припинення контракту та звільнення зі служби можуть спонукати до внесення змін до інших законів (про пенсійне забезпечення, про зайнятість тощо); потребують доповнення положень, що стосуються кадрового резерву на державній службі, конкурсного відбору, порядку призначення на посади служби осіб, включених до кадрового резерву.

3) проблеми, пов'язані з неурегульованістю законом окремих питань щодо вступу, проходження служби та звільнення з неї. Здебільшого це обумовлено проблемою субсидіарного застосування норм трудового права до державно-службових відносин.

Вирішити окреслені проблеми можливо шляхом внесення до Закону відповідних змін і доповнень. Зокрема, запропоновано доповнити закон положенням, що встановлює заборону громадянину після звільнення зі служби замінити впродовж двох років посади, а також виконувати роботу на умовах цивільно-правового договору в організаціях, якщо окремі функції управління цими організаціями безпосередньо належали до його посадових обов'язків.

Зазначені підходи є дискусійними, але внесення протягом 2013–2015 рр. змін і доповнень до Закону України від «Про державну службу» 1993 року є підтвердженням доцільності вивчення напрямів удосконалення законодавства про державну службу [26].

Діяльність державних службовців регулюють, певною мірою, Закони України «Про Кабінет Міністрів України» [72] та «Про центральні органи виконавчої влади» [73].

Суттєвим чинником є визначення режиму державної служби, який має багатоаспектний характер, в його складі функціонують цілий ряд комплексних режимів, які мають також загальний характер щодо державних органів [74, с. 213–214]. Крім того, вимоги режиму в їх конкретному втіленні безпосередньо пов'язані з основним режимом побудови системи управління тим чи іншим державним органом, де конкретизується їх посадова структура, розподіл владних повноважень і механізм їх реалізації.

Адміністративно-правовий режим – це сукупність норм адміністративного права, що містять дозволи, заборони та приписи, які підлягають неухильному дотриманню суб'єктами управління, призначені для встановлення певного порядку взаємодії суб'єктів адміністративного права у конкретній галузі управлінських відносин і створені для оптимізації управлінського процесу.

Державна служба як різновид адміністративно-правового режиму становить урегульовану законом систему відносин між громадянином України і органом державної влади чи іншої державної організації, що містить чітко визначену сукупність взаємних прав, обов'язків і гарантій їх виконання, спрямованих на реалізацію державних функцій, покладених на цей орган.

Під режимною організацією державної служби розуміється сам режим і засоби його забезпечення й реалізації. Режим державної служби – це прояв власної специфіки державного управління в умовах властивого демократії поділу та відомого відокремлення громадянського суспільства та держави.

Спеціальні компоненти режимної організації державної служби можна поділити на дві групи.

Перша полягає у додаткових обмеженнях (обмеженнях і обов'язках), які накладає на державних службовців відповідний загальний або специфічний (властивий окремим державним органам) режим державної служби.

Друга – в особливих заходах пільгового характеру як компенсацій державним службовцям за переобтяження, пов'язані з діяльністю у рамках режиму державної служби.

Особливість комплексних правових режимів полягає в тому, що вони не мають чітко вираженої галузевої належності. Відтак доцільно виокремлювати:

– міжгалузеві режими, які діють у всіх або декількох сферах чи галузях державного управління;

– багатовимірні комплексні режими, які охоплюють цілу низку комплексних адміністративно-правових режимів, що діють у різних сферах і галузях державного управління. Комплексний характер державної служби як режиму надає застосування в ній норм таких галузей права, як конституційне, трудове, фінансове, цивільне, інформаційне та деяких інших за домінуючої ролі норм адміністративного права.

У режимі державної служби є правоохоронна складова як основний вид діяльності органу державної влади, спрямованої на забезпечення реалізації та захист суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, яка здійснюється уповноваженим на це професійним державним органом. Державна служба – одна з основних гарантій прав і свобод людини і громадянина, формою реалізації державної функції щодо їх захисту.

Режим державної служби характеризує державну службу як вид професійної діяльності громадян України, яка може здійснюватися винятково у

формі, встановленій законом, і мати головну мету – забезпечення та захист суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, яка досягається державними службовцями на основі внутрішнього переконання, про перевагу вимог закону над усіма іншими приписами й інтересами і задля осіб, яких захищають.

Режим державної служби регулюють Закон України «Про державну службу», окремі приписи Закону України «Про запобігання корупції», постанов Кабінету Міністрів України й інших нормативно-правових актів [26; 75–77].

За необхідності Президент видає укази, розпорядження, зокрема і в галузі державної служби, які мають обов'язкову силу на території України [28].

Важливими є укази Президента України: щодо схвалення Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу; Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2015 рік; про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки; щодо порядку проведення спеціальної перевірки й інші [78–83].

Істотне значення для нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців мають постанови Кабінету Міністрів України, що забезпечують виконання Конституції України, законів, указів та розпоряджень Президента України.

З-поміж них доцільно виокремити Постанови Кабінету Міністрів України: від 25 березня 2015 р. № 171 щодо Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад з підвищеним корупційним ризиком; від 29 квітня 2015 р. щодо Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки»; від 13 травня 2013 р. № 350 щодо посад відповідних до категорій посад державних службовців й інші [84–86].

Суттєве значення для розвитку нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців має Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до

2017 року. Цим документом затверджено план заходів щодо її реалізації [87].

Необхідність появи Стратегії зумовлена безперервним збільшенням різноманітності форм і методів громадської діяльності, що призводить до перегляду місця та ролі держави у суспільстві і вимагає реформування та розвитку державної служби як механізму реалізації державного управління, створення дієвого інструменту її цілеспрямованої організації, формування системи її ефективного управління.

По-перше, нині відсутня цілеспрямованість щодо наукового осмислення проблеми створення єдиної ефективної системи нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців в Україні. Накопичений у цій галузі досвід стверджує про безсистемність і недостатність наукової обґрунтованості спроб її вирішення. Один із найбільш істотних недоліків процесу реформування державної служби є відсутність науково обґрунтованої моделі, яка є прообразом об'єкта реформування, що відображає найбільш істотні його аспекти й особливості розвитку, забезпечуючи максимальне передбачення ймовірних ризиків і адекватність здійснюваних перетворень.

По-друге, сучасна система нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців має низку істотних недоліків:

- відсутність цілісності системи управління на державному та регіональному рівнях; низька результативність діяльності державних органів;
- неузгодженість дій існуючих суб'єктів управління державною службою, недостатня розробленість нормативної бази формування та функціонування системи управління державною службою.

Положення затвердженої 13 травня 2013 р. Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 р., яка втратила чинність відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 р. № 71 щодо оптимізації державних цільових програм, не отримали подальшої розробки та деталізації [88; 89].

Необхідні ретельні напрацювання та конкретизація теоретичних положень щодо нормативно-правового регулювання діяльності державних

службовців, формування на її основі продуманої соціальної моделі державної служби, а також розробка механізмів її реалізації на практиці, використовуючи ТАІЕХ, СІВ, Програму SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management).

- По-третє, сьогоднішня вирізняється недостатньою затребуваністю методу моделювання у державному управлінні, зокрема щодо нормативно-правового регулювання, тоді як реформування державного апарату, створення оптимальної системи нормативно-правового регулювання державної служби вимагають його широкого застосування. Відтак необхідна розробка методологічних підходів до моделювання системи нормативно-правового регулювання державної служби та діяльності окремих категорій державних службовців з урахуванням її специфіки, створення у рамках моделі конкретних організаційно-правових форм діяльності державних службовців, визначення їх функцій і статусу, а також місця в системі державної влади.

По-четверте, під час адміністративної реформи 2010–2014 рр. недостатньо враховано зарубіжний досвід моделювання у сфері державного управління та державної служби, тоді як європейський досвід управління державною службою, нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців розглядався здебільшого лише з негативного боку, що призводило до нових помилок, небажаних результатів проведених перетворень.

Удосконалення законодавства, що регламентує службові відносини державних службовців, прямо пов'язане з виконанням завдання кардинального підвищення ефективності державної служби. Законодавство про державну службу спрямоване на створення стимулів до сумлінного й ініціативного виконання службових обов'язків, введення необхідних обмежень і заборон, встановлення адекватно витраченим зусиллям винагороди за працю. Ці чинники, своєю чергою, безпосередньо впливають на результати професійної діяльності державних службовців, а отже, на здійснення відповідним органом покладених на нього функцій. Завдання формування обґрунтованої системи нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців України покликане

сприяти ефективному і сталому розвитку держави.

Дослідивши нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні, доцільно зробити певні висновки:

– нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні – це специфічний різновид правового регулювання, що підпорядковується загальносоціальним закономірностям, які відображають об'єктивні зв'язки, що існують між системою права, яка визначає державно-управлінські відносини, та іншими соціальними системами – політичною, економічною, культурною;

– нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців забезпечено системою норм, у якій за предметною і цільовою ознаками поєднується різномірний правовий матеріал, що пов'язаний конкретними формами та методами адміністративної діяльності щодо реалізації повноважень державних службовців, спрямованих на захист прав, свобод і законних інтересів громадян;

– на сучасному етапі розвитку держави нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні визначається сукупністю норм права, що знайшли свій вияв у формально визначених джерелах права, які відображають закономірності суспільного розвитку та спрямовані на упорядкування державної служби відповідно до сформованих політичних, соціально-економічних, культурно-історичних умов і міжнародно-правової практики організації взаємодії з інститутами громадянського суспільства за допомогою реалізації організаційних і правових норм;

– у нормативно-правовому регулюванні діяльності державних службовців перевагу має адміністративно-правове регулювання, множинність і недостатня системність нормативних актів, що обумовлюють наявність суттєвих прогалин у нормуванні державного управління у цій сфері та протиріччя в нормах, які регламентують однотипні групи суспільних відносин;

– для розробки нормативно-правового регулювання суспільних відносин, що становлять сферу діяльності державних службовців, доцільно інтерпретувати цю сферу як систему, що має ієрархічну структуру, відображає вплив дії

інститутів права на соціальні відносини, встановлює наступність у їхньому розвитку, визначає найбільш оптимальні способи, методи регулювання, зокрема підсистеми, що вирізняються за змістом складових їх суспільних відносин: публічно-правову та приватноправову;

– на сучасному етапі адаптації національного законодавства до норм Європейського Союзу нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців визначається предметно-системними зв'язками норм адміністративного та інших галузей законодавства, що встановилися між суспільними відносинами, складовими предмета правового регулювання адміністративного права, взаємодією юридичних приписів і інститутів, які становлять єдиний законодавчий комплекс захисту прав і свобод людини та громадянина.

1.3 Пріоритетні напрями кадрової політики та сучасні підходи до вирішення питань професійної підготовки державних службовців

Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців у контексті політики реформування набуває виняткову актуальність сьогодні, на етапі системних трансформацій, що відбуваються в усіх сферах державного і суспільного життя України.

Нині надактуальним зміщення акцентів з нарощування загальних обсягів теоретичного дослідження різних аспектів державної служби на вирішення практично значущих професійних проблем службової діяльності. Водночас потребують уваги державний механізм управління професійною підготовкою, сучасний комплекс взаємодіючих інститутів публічного і приватного права, що охоплює, крім адміністративного права, окремі інститути цивільного права, низку норм трудового, сімейного й інших галузей права.

Дослідження сутності та змісту регулювання професійної підготовки сприяє інтеграції публічних і приватноправових засад діяльності в гуманітарний правовий простір шляхом розширення комунікаційної сфери адміністративного права. Професійне навчання сприяє інноваційному

вирішенню проблем службової діяльності, проблем, що виникають між службами та службовцями, державою, службовцями та громадянами.

Реформування державної служби безперервний процес, в якому експериментуально напрацьовується безліч засобів і способів, що роблять професійну підготовку доволі ефективною та перспективною. Відтак аналізуючи багаторічний досвід, не слід відкидати те позитивне, що склалося в історії реформування службової діяльності. Зокрема вважати, що колись набуті, а нині відкинуті, напрацювання в повному обсязі будуть компенсовані новою практикою, наприклад, виведенням державної служби зі сфери дії трудового права тощо.

На це слід зважати під час обговорення проблеми підвищення ролі публічного та приватного права у виробленні концептуальних підходів до реформування професійної підготовки, її адміністративно-правового забезпечення в нових умовах. Фактично ця проблема вирішується у тісному взаємозв'язку з удосконаленням законодавства про державну службу, що визначає та виражає основу реформування діяльності службовців.

Особливе місце в цьому процесі належить змінам у навчальних програмах, щодо підвищення антикорупційної активності учасників регульованих службових правовідносин і професійно-етичних основ державної служби.

Розкриттю сутності, актуальності удосконалення адміністративно-правового регулювання професійної підготовки сприяє низка концептуальних положень: максимальний розвиток ініціативи, професійних навичок, здібностей і умінь реалізувати свій потенціал до нової політичної ситуації; заохочення досягнень і особистого вкладу службовця; створення гарантій для творчого зростання, захисту прав та гідності як учасника профілактики та протидії корупції. Соціальна справедливість і солідарність від так є неодмінними передумовами суспільного консенсусу, якому підпорядкована діяльність державних службовців.

Водночас аналіз сучасної державно-службової діяльності свідчить про безліч питань, вирішення яких ймовірно у рамках, завданнях забезпечення

оптимального поєднання стабільності і динаміки кадрових процесів, а загалом у контексті реформування інституту професійної державно-службової діяльності. Склад елементів цього інституту знаходиться в стадії вдосконалення і не досяг оптимального рівня. Недостатня привабливість роботи на державній службі та відсутність необхідних стимулів професійного зростання є серйозними перешкодами для здійснення на практиці професійної підготовки, сприяння прогресу щодо принципів, форм і методів роботи кадрів нового покоління.

Невиправдане збільшення чисельності службовців, безперервні кадрові перетворення свідчать про відсутність науково вивіреної методології аналізу професійно-діяльнісних процесів, зокрема на основі Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. і принципів стратегічного планування (англ. Strategic Planning). Відповідно, відсутнє комплексне нормативно управлінське моделювання оптимального адміністративно-правового регулювання професійної підготовки.

Темпи оновлення інститутів, інструкцій, методик, програм підготовки кадрів не повною мірою відповідають саме таким вимогам.

Окремі технології правозастосування у рамках прийнятих нормативних правових актів щодо професійної підготовки застаріли і неадекватні новим концептуальним підходам. Тому потрібне удосконалення адміністративно-правового регулювання професійної підготовки на основі інноваційної доктрини, пов'язаної з формуванням високопрофесійного, компетентного й ефективного складу кадрів європейської держави. Професійна підготовка повинна передбачати створення нових юридичних інструментів, конструкцій і механізмів, що відповідали б політиці реформування; еволюцію повноважень службовців; взаємодію інститутів громадянського суспільства, публічної служби та її службовців; розробку ефективної системи показників результативності професійної діяльності.

За сучасних умов можна стверджувати, що в Україні створена й повсякчас удосконалюється система професійного навчання державних

службовців. Про це, зокрема, свідчать запровадження освітньої галузі «Державне управління», а також освітньо-професійні програми підготовки кадрів зі спеціальностей «Державне управління» і «Державна служба». Стратегія реформування державної служби в Україні передбачає реалізацію сучасної філософії освіти, яка полягає у поетапному запровадженню нових освітніх інноваційних технологій, ефективних підходів.

Проблематика професіоналізму та компетентності державних службовців знайшла широке відображення у працях українських науковців: В. Авер'янова, В. Кременя, В. Андрущенко, В. Атаманчука, В. Бебика, Б. Гаєвського, М. Головатого, В. Князева, Б. Кравченка, В. Лугового, В. Лебединського, С. Майбороди, П. Надолішнього, С. Калашнікова, Н. Нижник, І. Надольного, М. Пірена, В. Ребкала, В. Скуратівського, В. Троня й ін. Попри чималий обсяг наукових досліджень, присвячених вивченню питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, в юридичній літературі дотепер нема одностайності з цього приводу. Відтак це, на часі ґрунтовне та системне дослідження найважливіших кадрових проблем професіоналізації державних службовців, адміністративно-правових механізмів її реалізації, аналітичне узагальнення правовою наукою та іншими галузями теоретичного та емпіричного матеріалу, вивчення міжнародного досвіду.

Загалом задля з'ясування основних пріоритетних напрямів кадрової політики та сучасних підходів до вирішення питань професійної підготовки державних службовців слід дослідити етимологію терміна «компетентність». В. Олуйко, розглядаючи компетентність державних службовців, визначає її як ступінь професійного досвіду, властивий кадрам управління у рамках конкретної посади [90, с. 208].

На думку О. Оболенського, компетентність державного службовця – це певний рівень його інтелектуального, психологічного та функціонального стану, який відображає конкретні сфери професійної діяльності [91, с. 27].

І. Нинюк визначає поняття «професіоналізм державних службовців» як якісно-ціннісний комплекс поєднання ґрунтовних різносторонніх знань, умінь,

професійних управлінських навиків, практичного досвіду, загальнолюдської культури [92, с. 17].

Аналіз наукових розвідок учених дає змогу зробити висновок, що професіоналізм державних службовців – це здатність державного службовця використовувати свої знання, уміння та навички у певній сфері діяльності, визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед ними завдань у межах, визначених законодавством.

Безсумнівно, успіх адміністративної реформи залежить від професіоналізму державних службовців та ефективності усіх ланок державного апарату. Свого часу мислитель Демокрит зазначав, що державні справи є найважливішими, а тому висловлював застереження стосовно недопущення до керування тих, хто не має відповідних знань, не володіє відповідними якостями й не знає справу [93]. Сократівський ідеал адміністрування полягав у правлінні знаючих, тобто ґрунтувався на принципі компетентності в державному управлінні [94]. Міркування цих учених є вкрай актуальними і сьогодні, оскільки державні службовці мають працювати за для становлення державності в Україні, захищати законні права її громадян.

Надважливим питанням для керівництва держави нині постає формування високопрофесійного кадрового корпусу державних службовців, здатних реалізовувати національні завдання. Ґрунтовну науково-теоретичну базу для дослідження кадрової політики та професіоналізації державних службовців становлять напрацювання, наукові розвідки вчених-юристів: В. Авер'янова, О. Андрійко, С. Алексеєва, Г. Атаманчука, А. Альохіна, О. Бандурки, Д. Бахраха, Л. Білої, К. Бельського, І. Голосніченко, В. Горшенєва, І. Данильєва, Є. Додіна, С. Дубенко, М. Іншина, Д. Калаянова, Р. Калюжного, С. Ківалова, З. Кісіль, Л. Коваля, В. Коваленка, В. Колпакова, В. Кравця, О. Крупчана, Б. Лазарєва, В. Малиновського, В. Манохіна, Т. Мотренка, Н. Нижник, О. Оболенського, О. Петришина, В. Попова, О. Рябченко, О. Синявської, Ю. Старілова,

С. Студенікіна, Ю. Шемшученко, Л. Явича, О. Якуби, М. Якимчука та ін. Відтак ґрунтовний аналіз праць вітчизняних і зарубіжних учених, нормативно-правових актів, присвячених проблемним питанням кадрової політики та професіоналізації державних службовців, передусім сприятиме виробленню пропозицій щодо вдосконалення стратегії державної кадрової політики та пріоритетних шляхів її розвитку.

Вивчення наукового доробку учених дає підстави стверджувати, що з-поміж науковців триває дискусія щодо сутності та складових елементів кадрової політики. Зокрема, Г. Щокін вважає, що кадрова політика має регулювати функціонування діючих у суспільстві соціальних механізмів відбору, тестування й оптимального розподілу людських ресурсів, спрямованих на формування організаційної, господарської і культурної еліти, яка найбільше відповідає меті соціального розвитку [95, с. 18]. Цю думку поділяє й Е. Охотський, який під кадровою політикою розуміє систему теоретичних знань, ідей, поглядів, принципів, відносин і організаційно-практичних заходів державних органів, спрямованих на встановлення цілей, завдань, характеру цієї політики, визначення форм і методів кадрової роботи, вимог до державних службовців за конкретно-історичних умов розвитку держави [96, с. 429].

У рамках реалізації Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр. [80] цілком слушною є позиція С. Дубенка, який, розмірковуючи над метою, основними цілями, першочерговими завданнями, вважає, що «державна кадрова політика це діяльність держави щодо формування, розвитку і використання державних управлінських кадрів, зокрема державної служби» [97, с. 83–84].

З уваги на те, що держава є суб'єктом кадрової політики, Ю. Розенбаум зазначає, що державна кадрова політика – одна із галузей загальної політики, що забезпечує реалізацію у суспільстві політики держави, вплив на розвиток шляхом його керівництва і управління на основі формування кадрового

забезпечення державних органів та організацій [98, с. 23].

Реалізація вимог адміністративної реформи в Україні, динамічний євроінтеграційний поступ вимагає переосмислення й зміни парадигми державної кадрової політики. Вироблення сучасних інноваційних підходів до підготовки, перепідготовки державних службовців сприятиме становленню високопрофесійного кадрового потенціалу й зміцненню його корпоративного іміджу. Слушною і над актуальною є позиція А. Ноздрачова, який вважає, що кадрова політика як соціальне явище із багаторівневою структурою значно ширша за змістом, аніж державна кадрова політика [99, с. 3].

З огляду на те, що кадрова політика передбачає перспективне планування кадрового резерву, визначення потреби персоналу різних структурних підрозділів, слушною у цьому аспекті є позиція І. Єліної, відповідно до якої кадрова політика – визначення потреби у кадрах; залучення кадрів; використання кадрів; розвиток кадрів; створення банків кадрів; звільнення кадрів; збереження кадрів та стимулювання праці [100, с. 87].

Більш ширший, деонтологічний зміст у дефініцію кадрової політики закладає Н. Нижник, розуміючи її як систему офіційно визначених цілей, завдань, пріоритетів і принципів [101, с. 44].

Сьогодні, на думку вченої, перед усіма суб'єктами кадрової політики постає чимала низка організаційно-правових та адміністративно-правових завдань у сфері поліпшення соціального та матеріального забезпечення державних службовців.

Аналогічною є й позиція М. Свіріної, яка зазначає, що «... існує низка проблем, що пов'язані із поліпшенням матеріального і соціального забезпеченням, професійною підготовкою» [102, с. 42].

Нині вкрай необхідним є вирішення низки завдань, спрямованих на формування високопрофесійного кадрового корпусу державних службовців, покликаних на належному професійному рівні виконувати свої професійні функції. Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012, яким схвалено

Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки, задекларовано сучасний підхід до реалізації кадрової політики в Україні, що передбачає удосконалення усіх етапів процесу професіоналізації державних службовців, комплектування посад лише висококваліфікованими кадрами [80].

Аналіз наукових розвідок учених та Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки дає підстави дійти висновку, що досягнення мети державної кадрової політики ймовірно лише за умови реалізації завдань, зокрема:

- упорядкування нормативно-правової бази проходження державної служби відповідно до європейських стандартів;
- стратегічного планування у потребі в кадрах;
- застосування інноваційних підходів до добору і розстановки персоналу державних службовців;
- забезпечення якості професіоналізації державних службовців;
- формування дієвого зовнішнього, внутрішнього резервів на заміщення вакантних посад державних службовців;
- імплементації позитивного зарубіжного досвіду професіоналізації державних службовців;
- створення висококваліфікованого кадрового корпусу.

Більшість науковців схиляється до думки, що у сучасній правовій системі вкрай необхідною є адаптація чинного законодавства, яке регулює алгоритм проходження державної служби, до законодавства Європейського Союзу. Як засвідчує практика, на жаль, існуюче чинне законодавство у цій сфері не в повному обсязі відповідає потребам сьогодення, рівню демократизації громадянського суспільства щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина. Це підтверджує й те, що наявні прогалини у законодавстві все більше спричиняють політичний вплив на професійну діяльність державних службовців, що призводить до дестабілізації та нівелювання престижу державної служби.

Соціологічні дослідження дають підстави стверджувати, що рівень

правового регулювання проходження державної служби, соціальної захищеності, матеріального забезпечення державних службовців, регламентованого алгоритму адміністративних процедур аж ніяк не є належними. Це, своєю чергою, призводить до занепаду професійного осередку та відтоку висококваліфікованих кадрів.

Слушною є думка О. Лазор та О. Лазора про те, що «... недостатня відкритість та прозорість діяльності державних службовців, відсутність дієвого контролю за їх діяльністю посилює недовіру до органів державної влади, створює додаткові можливості для зловживань і корупції» [103, с. 148]. Усі ці дії призводять до зниження ефективності державної служби, певної дестабілізації у суспільстві.

Відтак з метою з'ясування таких надважливих питань прийнято Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні (надалі – Концепція), спрямовану на системне правове вирішення проблем у зазначеній сфері з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду [104].

Реалізація основних засад удосконалення правового регулювання державної служби, задекларованих у Концепції, сприятиме вирішенню домінуючих проблем у сфері державної служби.

Відтак наведемо коротку характеристику нормативно-правових актів України щодо правової основи підвищення кваліфікації державних службовців:

– відповідно до ст. 29 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 №3723-ХІІ державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, зокрема через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п'ять років [26; 105];

– Указом Президента України затверджені Програми кадрового забезпечення державної служби та роботи з керівниками державних підприємств, установ та організацій та покладено їх виконання на центральний орган виконавчої з питань державної служби [29].

Відповідно, навчання базується на освітньо-професійних програмах підготовки та перепідготовки, а також на професійних програмах підвищення

кваліфікації державних службовців як першій складовій системи [106].

Н. Артеменко і Н. Гончарук вважають, що важливою формою забезпечення професіоналізації державних службовців і надалі є атестація. Це один із правових і організаційних методів контролю виконання посадових інструкцій державними службовцями. Атестацію слід розглядати в широкому розумінні як процес, під час якого вирішуються завдання:

- стимулювання професійної компетентності та кваліфікації працівників;
- підвищення організованості, відповідальності, дисциплінованості;
- виховання державних службовців тощо.

У законодавстві атестація розглядається вузько – як метод перевірки відповідності службовця вимогам посади.

Оцінка службової діяльності державного службовця передбачає визначення його відповідності кваліфікаційним вимогам на займаній посаді, участь у вирішенні поставлених перед відповідним державним органом (підрозділом) завдань, складності і результативності виконаної ним роботи. Водночас мають ураховуватися професійні знання державного службовця, його досвід. Без цього неможливе професійне вдосконалення державних службовців, оскільки планування кар'єрного розвитку має здійснюватися на підставі результатів оцінки діяльності, виконання ними службових обов'язків.

Атестація виконує функції оцінки, контролю, поліпшення роботи з персоналом, економічного, організаційного та комунікативного забезпечення, інформування, стимулювання [107, с.154-157].

Порядок проведення атестації державних службовців регламентується Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення щодо проведення атестації державних службовців» від 28 грудня 2000 р. № 1922 (далі – Положення) [108] та методичними рекомендаціями щодо застосування Положення, затвердженого наказом Головного управління державної служби України від 3 березня 2001 р. № 16 [109].

Поділяємо думку М. Колота про те, що «у багатьох країнах, де здійснюється реформування державної служби, першочерговими заходами були

дії, спрямовані на розвиток менеджменту людських ресурсів» [110, с. 54].

З-поміж загальних цілей підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців є підтримка здійснення адміністративної реформи і модернізації управління; вдосконалення професійних навичок і кваліфікації кадрів для підвищення ефективності державної служби. У деяких країнах право й обов'язок державних службовців проходити підготовку і підвищення кваліфікації регламентовано у Конституції, у значній низці нормативно-правових актів. Розробка напрямів підготовки державних службовців зазвичай є прерогативою державних органів, до відання яких належить державна служба і кадрова політика, тобто вони є «замовниками підготовки» [111, с. 163].

В Указі Президента України «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 9 листопада 2000 р. № 1212/2000 чітко визначено систему професійної підготовки державних службовців [112]. Слід зазначити, що в Україні на законодавчому рівні створено і діє мережа акредитованих навчальних закладів.

На нашу думку, одним із основних пріоритетів державної політики має стати професіоналізація державної служби через систему професійного навчання державних службовців.

Слушною є думка Н. Артеменко, Н. Гончарук, які зазначають, що «державна служба ставатиме більш привабливою в міру подолання кризових явищ, стабілізації ситуації в суспільстві, коли зміниться статус, в тому числі соціальний, державного службовця» [107, с. 109].

У контексті окреслених питань прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець» від 27 грудня 2008 р. № 1152, відповідно до якої Національне агентство України з питань державної служби оголошує проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець», метою якого є зростання професіоналізму шляхом узагальнення досвіду роботи кращих державних службовців [113].

Ефективним і вкрай важливим є питання стажування. Стажування

державних службовців у державних органах в Україні, а також за кордоном, має за мету вивчення передового досвіду управлінської діяльності, набуття практичних та організаційних навичок за фахом. Відповідно до вимог Закону України «Про державну службу» стажування здійснюється за індивідуальним планом.

Після стажування за індивідуальним планом державний службовець і посадова особа місцевого самоврядування подає звіт про виконання плану стажування керівникові органу, в якому він проходив стажування, та керівникові органу, який скеровував на стажування.

Однією з форм навчання є проведення тематичних короткострокових і постійно діючих семінарів із різних питань державної служби.

Тематичні постійно діючі семінари, тренінги проводяться за програмами та планами, розробленими навчальними закладами і затвердженими органами, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» [114].

Не менш важливою ланкою у підготовці державних службовців є самоосвіта. Самоосвіта – цілеспрямована систематична пізнавальна діяльність, яка орієнтована на збільшення можливостей особистості в професійному кар'єрному рості та самовдосконаленні. Організація самоосвіти передбачає:

- планування державними органами та організаціями процесу самоосвіти;
- безпосереднє вивчення та засвоєння кадрами у сфері управління інформаційно-освітніх матеріалів;
- оцінку рівня підготовки, досягнутої в процесі самоосвіти.

У цьому контексті своєчасно розроблено Концепцію реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», яка, зокрема, визначає шляхи і способи забезпечення підвищення професійної компетентності, стажування; самостійного навчання [115].

Попри усі заходи з окреслених питань, слушною постає думка Н. Артеменко та Н. Гончарук, які вважають, що «результати навчання

недостатньо пов'язані з плануванням кар'єри, присвоєнням чергового рангу, просуванням по службі, оцінкою якості праці» [107, с. 109].

Сьогодні в Україні підготовку державних службовців в освітній галузі «державне управління» забезпечує ціла низка навчальних закладів, зокрема:

– Національна академія державного управління при Президентіві України (далі – Національна академія), яка здійснює підготовку керівних кадрів для органів державної влади та місцевого самоврядування [116, с. 12].

– 24 вищі навчальні заклади, що ліцензовані і акредитовані для підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба»;

– 23 центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій;

– 65 галузевих навчальних закладів вищої та післядипломної освіти.

Зокрема, у структурі навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні домінуюче місце посідає Національна академія та її структурні підрозділи, які готують керівні кадри для органів державної влади для місцевого самоврядування для роботи на посадах I–IV категорій [117; 118].

Підготовка кадрів вищої кваліфікації – магістрів державного управління, а також аспірантів і докторантів, яку здійснює Академія разом з її регіональними інститутами у чотирьох обласних центрах (Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові), - є вагомим внеском у формування нового кадрового корпусу державної служби, підвищення її престижу серед державних службовців та громадськості.

Ж. Таланова зазначає, що «.....в процесі подальшого вдосконалення кадрового забезпечення державної служби в умовах здійснення адміністративної реформи в Україні основна увага має бути зосереджена на поліпшенні якості підготовки державних службовців управлінської ланки. У цьому контексті важливим є використання національних освітніх традицій та врахування світового досвіду організації підготовки керівних кадрів державної служби.

Провідну роль у цьому процесі має виконувати Національна академія – головний заклад організації початкової й безперервної підготовки державних службовців в Україні...» [119, с. 160–161].

Така система водночас дає змогу кожному державному службовцю реалізувати право на вдосконалення знань та професійних навичок і вмінь, реалізацію власних інтересів, особистої кар'єри, їх інтелектуального розвитку [22].

Визнаємо слушною думку О. Коржової, яка вважає, що навчання – це будь-яке заплановане вдосконалення поведінки на основі нових знань [120, с. 272].

На думку О. Оболенського, «... розвиток системи професійного навчання державних службовців повинно базуватися на засадах забезпечення випереджаючого характеру змісту навчання» [121, с. 65–67].

Слушною також є думка Ж. Таланової, яка зазначає, що «... ефективне функціонування системи підготовки можливе за наявності державних потреб та особистої зацікавленості державних службовців» [122, с. 86].

Узагальнюючи дослідження вчених, пріоритетні напрями кадрової політики та професійної підготовки державних службовців охоплюють таке.

Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців поряд зі загально правовими питаннями і доступністю державної служби впливають на професійну державно-службову діяльність; найважливіші елементи адміністративно-правового режиму її антикорупційного розвитку; відповідні управлінські дії органів, посадових осіб і службовців з точки зору їх доцільності, корисності та значущості в інтересах формування адміністративного права інноваційної держави. Нова якість перетворень охоплює сутність адміністративно-правових засад у поєднанні з пріоритетами їх розвитку, включаючи вплив політики реформування на теоретико-методологічний зміст державної служби; передумови, чинники, процеси, що впливають на формування професійних якостей державних службовців; принципи рівного доступу громадян до державної служби та розвитку

державно-службової діяльності. Комплексні показники оцінки і критерії ефективності професійної підготовки державних службовців, які потребують законодавчого закріплення на державному рівні, об'єднані двома блоками суспільних відносин, що впливають на якість роботи службовців, реалізацію політики реформування. Перший блок – блок розвитку, який відповідає за збалансованість кадрового забезпечення органів державної влади, займається вдосконаленням загальних положень і умов державної служби, формує завдання на розвиток нових службово-правових відносин реалізується через державні освітні програми. Другий блок – блок коригування діяльності службовців і управління державною службою, що забезпечує довіру населення до системи органів влади, формуючи від так дієві зворотні зв'язки реалізується через систему перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Ухвалення нових нормативно-правових актів про кадрову політику, що конкретизують питання грошового утримання, пенсійного забезпечення, дисциплінарної й іншої відповідальності державних службовців, а також інноваційних програм із застосуванням програмно-цільової методології аналізу діяльності службовців, є необхідною складовою вдосконалення законодавства і правозастосовної практики у сфері професійної підготовки.

До необхідних напрямів інноватизації у сфері професійної підготовки слід віднести: зростання кількості служб і службовців, які здійснюють правові, інформаційно-технологічні й інші інновації; підвищення ефективності витрат держави на дослідження та розробки в цій галузі; збільшення частки публікацій національних дослідників з питань державної служби та діяльності державних службовців; взаємопов'язаність темпів інноваційного розвитку в цій сфері з реформуванням сфери державного управління та децентралізацією.

В управлінських проектах нових освітніх технологій щодо компетенцій державних службовців замість нарощування загальних обсягів теоретичної підготовки акцент має бути зміщений на вирішення практично значущих для інноваційного підходу професійних проблем діяльності державних службовців у співпраці зі структурами громадянського суспільства, з громадським

контролем над цільовим використанням бюджетних коштів, наданих спеціалізованим вишам.

Реформування професійної підготовки державних службовців зумовили доктринальні чинники: по-перше, еволюція повноважень службовців, взаємодія інноваційних інститутів публічної служби та її службовців, розробка ефективної системи показників реформування їх діяльності і управління процесом державної служби; по-друге, вдосконалення виконання функцій суб'єктів роботи з кадрами державної служби (проведення конкурсів на заміщення посад державної служби, атестацій, кваліфікаційних іспитів у контексті Партнерство «Відкритий уряд» в Україні, оновлення кадрового резерву та правове забезпечення його використання), а також рішення державних органів, пов'язаних з проходженням служби; по-третє, виявлення адміністративно-правових ресурсів і засобів професійного зростання службовців, організації та проведення публічних службових та інших перевірок; зміцнення законності і якості контролю в діяльності комісій з дотримання вимог щодо службового поведіння та врегулювання конфлікту інтересів.

Доцільна розробка системи інноваційно-правових дій суб'єктів адміністративного регулювання професійної підготовки за напрямками: систематичне проведення моніторингу застосування законодавства про службу в державних органах, коригування законодавства про протидію корупції на державній службі, перевірка ефективності концепції адміністративно-правового моделювання інноваційного розвитку діяльності службовців.

До пріоритетних напрямів професійної діяльності службовців на сучасному етапі належать: активізація роботи державних службовців щодо реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»; змістовне збагачення доктрини інноваційно-службової діяльності, зокрема щодо до органів МВС України; вдосконалення кадрової політики, законодавства про державну службу.

Концепція інноваційного розвитку професійної підготовки щодо органів МВС України повинна забезпечити зміну адміністративно-правового статусу правоохоронної служби в зазначених органах в процесі вдосконалення правових відносин, що складаються в ході реформування системи МВС (утворення Національної поліції, реформування системи цивільного захисту, органів охорони кордону, упорядкування відповідно до стандартів ЄС міграційної служби).

Розробку новітніх освітніх програм необхідно вести з урахуванням динаміки розвитку антикорупційного законодавства, що повинно передбачати: по-перше, створення умов для прийняття нових компетенцій; по-друге, вироблення здатності і готовності службовців до безперервної освіти, постійного вдосконалення, професійної мобільності, до інноваційного мислення; по-третє, забезпечення креативності та підприємливості, вміння працювати самостійно, в колективі та високо конкурентному середовищі.

Нові технології у професійній підготовці мають формувати сучасні професійні стандарти державно-службової діяльності: щодо оновлення кваліфікаційних вимог; уведення в освітню практику модулів навчання ефективним формам і методам інноваційно-службової діяльності; реалізації освітніх програм стажування та навчання адміністративно-правовим засадам управління інноваціями на базі провідних профільних установ; організації конкурсів тематичних теле- і кінопродуктів; створення науково-популярного пізнавального телеканалу про роботу державних службовців.

Прискорене реформування професійної підготовки має бути підпорядковане формуванню та реалізації таких інноваційних проєктів, як: розвиток принципів трансферу технології та управлінських компетенцій різних видів державної служби; використання адміністративно-правових ресурсів у процесі вдосконалення статусу службовців органів виконавчої влади; створення єдиного тематичного інформаційного порталу в мережі Інтернет; виконання інноваційних програм органів виконавчої влади щодо забезпечення доступу всіх зацікавлених осіб до інформації про систему підтримки інновацій.

Антикорупційний режим у контексті професійної підготовки державних службовців повинен складати: встановлений порядок реалізації антикорупційних заходів службовцями, зайнятими в економічній, культурній, адміністративно-політичній і соціальній галузях; систему заходів, спрямованих на вдосконалення процесу організації та здійснення антикорупційної складової службової діяльності в різних галузях і сферах державного управління; бюджетне забезпечення антикорупційного сегмента державно-службової діяльності; вимоги обов'язкового використання інноваційних технологій та інформатизації процесу реалізації антикорупційних заходів; участь інститутів громадянського суспільства в управлінні антикорупційними справами держави, зокрема в розвитку адміністративно-правових засад режиму антикорупційної діяльності.

Нормативно-правові зміни, представлені у вигляді освітньої інноватики, як засади оцінки ефективності діяльності управлінських кадрів, а також у формі прогресивних інформаційних технологій, дають змогу скорочувати витрати часу для надання нових послуг за допомогою прискореного впровадження службовцями інноваційних знань і вдосконалення правових засад впровадження інноваційного, передового стилю своєї службової діяльності. Цьому відповідають питання подолання бюрократизму в самій системі застосування освітніх інновацій, властивих професійній діяльності службовців, переорієнтованих на антикризовий ринок праці і адміністративно-правове моделювання інноваційного розвитку державної служби в регіонах країни.

Доцільно розробити проект Закону України «Про інноваційний розвиток регіональної кадрової політики», предметом регулювання якого має стати зміна статусу суб'єктів службово-правових відносин відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», де необхідно передбачити заходи зі стратегічного розвитку професійної підготовки на центральному та регіональному рівнях; формування єдиної системи кадрового моніторингу і інформації про службові вакансії, зокрема й викладацького складу Національної академії державного управління при Президенті України; створення комісії з розробки і контролю

виконання критеріїв відбору на навчання, до кадрового резерву та кар'єрного росту працівників на службі в державних органах, у тому числі викладацького складу спеціалізованих вишів.

Розглянувши пріоритетні напрями кадрової політики та сучасні підходи до вирішення питань професійної підготовки державних службовців, можна зробити такі висновки:

– професіоналізм – це складне та багатоаспектне явище, чинник ефективності державного управління, вивченням та дослідженням якого займається багато українських науковців та дослідників. Існує чимало думок щодо визначення поняття «професіоналізм». Відповідно до ст. 3 Закону України «Про державну службу» одним із основних принципів державної служби є здійснення її на засадах професіоналізму та компетентності, тобто це – дві необхідні умови професійної діяльності державних службовців.

– надважливою проблемою сучасної державної служби України є недостатній рівень професіоналізму та низька компетентність державних службовців. В Україні вже функціонує система навчальних закладів, що здійснюють навчання державних службовців. Здебільшого їхнім загальним недоліком є відірваність від практичної діяльності органів державної служби і відсутність конкуренції. Певна частина державних службовців підвищують свій рівень компетентності завдяки самоосвіті. Самоосвіта – це безперервний процес набуття освіти державними службовцями за межами навчальних закладів, тобто самостійно. Державні службовці не виявляють інтересу до підвищення свого професійного рівня, оскільки це не стимулюється ні просуванням у службовій кар'єрі, ні матеріально (підвищення заробітної плати, премії тощо);

– побудова стратегії модернізації системи професійної освіти державних службовців вимагає теоретичного осмислення державної кадрової політики не тільки як управлінської, але й як юридичної категорії та як самостійного напрямку державної політики. Саме цим визначається подвійний зміст сучасних підходів до вирішення питань професійної підготовки державних службовців як

сукупності теоретично та методологічно обґрунтованих положень, соціально-культурних підстав і цінностей, що становлять її основу, які водночас функціонально надактивно використовуються під час вивчення конкретних проблем, практики роботи з кадрами задля досягнення обґрунтованих цілей;

– реалізація пріоритетних напрямів кадрової політики та сучасні підходи до вирішення питань професійної підготовки державних службовців в Україні дасть змогу актуалізувати накопичений у вітчизняній і світовій науковій думці потенціал ідей для оптимізації роботи державних кадрових служб і наукового обґрунтування ухвалення кадрових рішень, зміцнення системи суспільних відносин та сприятиме поліпшенню якісного складу управлінців, поповнення його особами, які володіють високими діловими, особистісними якостями, почуттям відповідальності за долю країни і щирим патріотизмом.

Висновки до Розділу 1

Розглянувши теоретико-методологічні засади професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні, зроблено такі висновки:

– становлення державної служби як актуального публічного (державного) соціально-правового інституту – це складний, відповідальний і тривалий процес. Він охоплює не лише правове регулювання, а й інші елементи – організаційні, правові, кадрові, освітні, процесуальні, інформаційні тощо. Закон «Про державну службу», зокрема, розпочав цей процес;

– у сучасному законодавстві концептуально змінилося розуміння державної служби: якщо спочатку йшлося про реалізацію завдань і функцій держави у вигляді виконання обов'язків на посадах будь-якого рівня у рамках діяльності всіх державних структур, то тепер – про забезпечення виконання і, власне, виконання закріплених повноважень у рамках компетенції;

– нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців є як специфічним різновидом правового регулювання; підпорядковується

загально соціальним закономірностям, які відображають об'єктивні зв'язки, що існують між системою права, яка визначає державно-управлінські відносини, та іншими соціальними системами – політичною, економічною, культурною – і характеризується пріоритетом адміністративно-правового регулювання, множинністю та недостатньою системністю нормативних актів, що обумовлюють наявність суттєвих прогалин у нормуванні державного управління у цій сфері та протиріччя у нормах, які регламентують однотипні групи суспільних відносин;

– на сучасному етапі адаптації національного законодавства до норм Європейського Союзу нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців визначається предметно-системними зв'язками норм адміністративного та інших галузей законодавства, що встановилися між суспільними відносинами, складовими предмета правового регулювання адміністративного права, взаємодією юридичних приписів і інститутів, які належать до єдиного законодавчого комплексу захисту прав і свобод людини та громадянина.

– у сучасному адміністративному праві Європейського Союзу держава 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 базується не стільки на вертикальних зв'язках державних органів, скільки на горизонтальних зв'язках органів державної влади зі структурами бізнесу та громадянського суспільства;

– ефективність професійної підготовки державних службовців вимірюється якістю послуг, що надаються державою населенню, що зумовлене ступенем незалежності населення від політичної кон'юнктури, рівнем гарантованості максимального отримання цих послуг, взаємною відповідальністю державних структур і громадян, ступенем активності громадян у реалізації своїх прав на

отримання послуг. Водночас ефективність професійної підготовки державних службовців залежить від змоги забезпечити впровадження та використання нових технологій реалізації функцій держави: електронної демократії, електронної держави, електронного уряду. Ці технології, будучи ресурсним забезпеченням самоініціювання, сприяють залученню до управління різних структур громадянського суспільства, здатних виконувати значущі функції держави.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

2.1 Поняття та сутність механізму адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців

Належному правовому регулюванню й ефективній організації професійної підготовки державних службовців перешкоджають певні проблеми, зокрема теоретико-правового характеру. Предметом дискусії досі є питання ресурсного забезпечення процесу професійної підготовки державних службовців.

Окремі аспекти окресленої проблематики досліджували Ю. Ковбасюк, А. Семенченко, Ю. Сурмін, Л. Белова, В. Бодрова, І. Валентюк, Р. Войтович, С. Гладков, С. Горбатюк, В. Гошовська, В. Гусєв, Н. Демедишин, С. Дубенков, С. Дяченко, О. Євмєшкіна, С. Загороднюк, В. Загорський, М. Іжа, Н. Керний, С. Коник, П. Крайнік, С. Москаленко, О. Оболенський, А. Попок, А. Рачинський, С. Романюк, С. Серьогін, В. Сороко, С. Телешун, В. Федоренко, І. Чипенко, В. Чмига. Відтак практична діяльність щодо вирішення проблем, що виникають у сфері професійного розвитку державних службовців, спрямована, скоріше, на оперативне реагування, здійснюється методом проб і помилок, без необхідного наукового осмислення і перспективного аналізу [123, с. 5–6].

Підвищення ефективності державного управління за сучасних умов неможливе без забезпечення професійної підготовленості державних службовців, без оволодіння ними знаннями за спеціальностями управлінської спрямованості, а також підвищення компетентності з широкого кола питань соціально-правового характеру. Це зумовлює теоретичну важливість і практичну цінність правового дослідження проблем регулювання й організації перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [123, с. 69–70]. Правовий аналіз

цих питань дасть змогу розробити конкретні рекомендації щодо впорядкування та підвищення ефективності функціонування інституту державної служби, всіх державних інститутів.

Окремі питання адміністративно-правового регулювання професійної підготовки досліджували В. Золотарьов, О. Окіс, І. Клименко, Л. Власова, Є. Нужний, А. Семенов, В. Гошовська, Т. Мотренко, С. Серьогін, Л. Прудіус, В. Толкованов, Т. Кагановська, Н. Калашник, С. Адамчук, В. Волик [123–135].

Водночас у сучасній юридичній літературі практично відсутні комплексні дослідження з проблем організації та адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців (зокрема у регіонах України), їх професійного розвитку.

Система професійної підготовки державних службовців – це сукупність елементів, які тісно взаємопов'язані і доповнюють один одного (кожен з них є самостійним правовим інститутом), покликаних забезпечувати державні органи на центральному та регіональному рівнях необхідною кількістю високопрофесійних і всебічно підготовлених кадрів державних службовців, що володіють сучасними науковими знаннями, навичками, вміннями і здатні забезпечувати досягнення цілей, вирішення завдань і здійснення функцій, які стоять перед органами державної влади.

За своєю правовою природою інститути професійної підготовки (професійного навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації) державних службовців в Україні є комплексними правовими інститутами, оскільки суспільні відносини, що виникають під час реалізації зазначених інститутів, регулюються нормами конституційного, адміністративного, фінансового, трудового та інших галузей права. Зокрема, норми адміністративного права посідають домінуюче місце, оскільки значна частина відносин, що виникають у зазначеній сфері, є управлінськими і, відповідно, регламентуються нормами адміністративного права.

Л. Стельмашук слушно вважає, що із набуттям чинності Закону України «Про державну службу» з'явилася юридична підстава розглядати державну

службу як специфічну професійну діяльність. Цей вид діяльності є професією для державного службовця, а отже, вимагає певної кваліфікації й отримання спеціальної освіти [136, с. 5–6]. За таких умов професійна підготовка державних службовців набуває особливого значення. Водночас чимало питань щодо її організації досі є нерегульованими. До таких передусім слід віднести проблему визначення правового змісту понять «професійна підготовка», «перепідготовка» та «підвищення кваліфікації».

Визначення базових понять у сфері будь-якої професійної освіти має бути віднесено до обов'язкових складових державного освітнього стандарту. Щодо додаткової професійної освіти (яка охоплює перепідготовку та підвищення кваліфікації) відповідного стандарту не існує. Відсутній і нормативно-правовий акт, який також міг би слугувати джерелом, що містить тлумачення ключових понять додаткової професійної освіти.

Відтак постає необхідність у державному освітньому стандарті щодо додаткової професійної освіти державних службовців для подальшого затвердження на регіональному рівні компонентів, заснованих на особливостях правового регулювання державних служб регіонів держави. Це, своєю чергою, спричинить потребу внесення доповнень до Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. з метою підготовки загального стандарту щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування усіх рівнів державного управління [87; 136] (Додаток А).

У запропонованому стандарті, зокрема, необхідно сформулювати:

– структуру додаткової професійної освіти державних службовців регіонів України, з огляду на базові нормативно-правові акти, визначити ключові поняття цієї сфери освіти;

– загальні вимоги за основними освітніми програмами додаткової професійної освіти державних службовців; вимоги до обов'язкового мінімуму

змісту освітніх програм додаткової професійної освіти державних службовців, до умов їх реалізації, зокрема навчальної та виробничої практики (за наявності таких) і підсумкової атестації, рівнем підготовки за кожним напрямом (темою); терміни засвоєння основних освітніх програм додаткової професійної освіти в державних освітніх установах, що не суперечать термінам, встановленим законодавством України і (або) положеннями про відповідні вищі навчальні заклади;

- максимальний обсяг навантаження щодо осіб, які навчаються;
- вимоги до освітніх установ, що реалізують програми додаткової професійної освіти державних службовців;
- умови державного контролю за виконанням вимог до рівня додаткової професійної освіти державних службовців.

У Законі України «Про освіту» при визначенні правового змісту поняття «професійна підготовка» законодавець, на нашу думку, необґрунтовано звузив його семантику, не врахував загальноприйняте його значення, зокрема в юридичній науці [137].

Відтак розвиток законодавства у сфері професійної підготовки, зокрема державних службовців, неможливий без урегулювання понятійно-категоріального апарату.

Розбіжність у визначенні термінів, що вживаються у різних нормативно-правових актах, вносять суб'єктивізм у їх тлумачення, що призводить до неефективності правозастосовної практики, а в дослідницькій діяльності – до неможливості дати однозначні чіткі визначення.

З метою узгодження законодавчих і інших нормативних правових актів доцільно внести зміни до Закону України «Про освіту», доповнивши його вказівкою на програми додаткової професійної освіти, а також змінивши на загальноприйняте, зокрема у чинному законодавстві, поняття професійної підготовки та ін. (Додаток Б).

Слід також форсувати прийняття закону про додаткову професійну освіту (як продовження діючого Закону України «Про вищу освіту»), який би

врегулював значну частину суперечностей, які існують сьогодні між численними підзаконними нормативно-правовими актами, що прийняті у різні роки, а відтак не повною мірою відповідають сучасним вимогам підготовки фахівців.

Виявлення й аналіз функцій державної служби та державних службовців – важлива теоретико-правова обставина, основа організації та правового регулювання професійної підготовки (перепідготовки та підвищення кваліфікації) державних службовців. Поняття і класифікація функцій державних службовців необхідні для формування конкретних програм професійної підготовки (зокрема перепідготовки та підвищення кваліфікації) державних службовців, на чому зауважували у своїх дослідженнях О. Пархоменко-Куцевіл, В. Іваха, О. Лавренова [138–140].

Найбільш істотним є визначення функцій державних службовців, адже саме їхнє виявлення, комплексний аналіз дасть змогу найбільш ефективно диференціювати перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців за видами і формами їх діяльності, здійснити навчання за спрямуванням і доцільністю.

Грунтуючись на даних переліку державних органів, установ та організацій, посади керівних працівників і спеціалістів яких віднесені до посад державних службовців, простежується специфічність вимог до державних службовців за «горизонтальним» принципом, тобто за категоріями посад і кваліфікаційних розрядів державних службовців [141].

Зазначені заходи дадуть змогу сформуванню законодавчу базу для вирішення низки питань, що мають, на нашу думку, виняткову актуальність:

– які професійні й особистісні якості мають бути притаманні державним службовцям кожного з десяти рівнів (категорій державних посад державної служби та груп), визначених у Переліку;

– яка «амплітуда» розвитку цих якостей вважається відповідною конкретному рівню (сукупність достатніх і необхідних якостей).

Згідно з Законом України «Про державну службу» особи, які претендують на вищі і головні посади державної служби, повинні мати вищу професійну

освіту за спеціалізацією державних посад державної служби або освіти, яка вважається рівноцінною, з додатковою вищою професійною освітою за спеціалізацією державних посад державної служби.

Однак, що саме розуміється під вищою освітою за спеціалізацією державних посад; яка освіта вважається рівноцінною і яка потрібна у додатковій освіті? Природно, без чіткого з'ясування суті цих понять складно планувати та здійснювати організацію, процес навчання державних службовців.

Встановлені кваліфікаційні вимоги щодо державних посад мають доволі загальний характер. Будучи основою для вироблення загальних, особливих та спеціальних правових кваліфікаційних вимог, вони не можуть бути визнані як основа організації професійної підготовки (перепідготовки та підвищення кваліфікації) державних службовців. Таке регулювання не може бути здійснено винятково на основі класифікації посад за групами, відповідної адміністративної ієрархії. Необхідно затвердити нормативним правовим актом Кабінету Міністрів України (відповідно до Закону України «Про освіту») стандарт правового опису посади державної служби, який дасть змогу розробити індивідуальні кваліфікаційні вимоги до кожної посади і відповідні правові кваліфікаційні статуси державних службовців. Без упровадження запропонованого буде складно виконати п. 2 і 14 Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р.

Водночас до кваліфікаційних вимог до державних службовців, які заміщають державні посади державної служби (п. 2 ст. 10 Закону України від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу», п. 1 ст. 11 Закону України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу»), слід внести знання Конституції України, законів України, Конституції України, регіональних нормативно-правових актів України стосовно виконання відповідних обов'язків. Цей самостійний вид кваліфікаційних вимог становить, свого роду, «правовий мінімум», який стає обов'язковою складовою державних освітніх стандартів

за професійної підготовки (перепідготовки та підвищення кваліфікації) державних службовців. У цьому контексті необхідно визначити мінімальний обсяг правових знань для державних службовців, диференційованих за державними посадами державної служби певної групи й спеціалізації, і розробити програми правового навчання державних службовців. Відтак у нормативних актах доцільно передбачити складання іспитів за відповідною програмою «правового мінімуму», який, своєю чергою, має стати частиною державного кваліфікаційного іспиту.

На думку О. Єфремової, сформована система службового просування не сприяє виробленню у державних службовців мотивованої потреби у підвищенні рівня професійної підготовки [142]. Тому зв'язку необхідно більш конкретно визначити права і переваги, що виникають у державних службовців, які пройшли перепідготовку та підвищили кваліфікацію, а також зобов'язати керівникам державного органу (адміністрації) зважати на цей чинник під час вирішення питань щодо просування по службі.

Необхідне введення правових норм, що забезпечують кореляцію посадових переміщень державних службовців з результатами їх навчання та застосування ними отриманих знань. Україй важливо, щоб професійне навчання державних службовців було органічно пов'язано з професійним розвитком і службовим просуванням персоналу державних органів, було одним із пріоритетних напрямів у їх діяльності. Різні види і форми перепідготовки та підвищення кваліфікації доцільно тісніше поєднати не тільки з посадовими категоріями і рівнями (державним, регіональним), а й із етапами службового просування – від прийому на державну службу до відставки, супроводжуючи і якісно збагачуючи цей процес.

На нашу думку, слід визначити основні взаємозв'язки видів навчання з професійним просуванням державних службовців:

– перепідготовка (отримання другої вищої освіти): за правило, для резерву на заміщення вищих, головних і провідних посад державної служби,

резерву кадрів керівників та їх заступників органів державної влади суб'єктів України;

– професійна перепідготовка: для досягнення відповідної спеціалізації державних службовців зі спеціалізацією державної посади; службового просування по категоріях посад державної служби; для осіб, що залишають державну службу у зв'язку з ліквідацією державного органу (посади);

– підвищення кваліфікації, обсягом понад 100 годин: для отримання нової кваліфікації та кваліфікаційного розряду однієї групи посад державної служби, а також для новоприйнятих на державну службу протягом першого року роботи;

– підвищення кваліфікації, обсягом до 100 годин: для підвищення державним службовцям рівня знань, отримання практичних навичок, необхідних для професійної діяльності.

Правове регулювання додаткової професійної освіти державних службовців як процесу досягнення ними нової якості розвитку обумовлює необхідність створення дієвого мотиваційного механізму професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців як системи конкретних стимулів, що забезпечують зацікавленість у безперервному післядипломному навчанні, спрямованого на формування у державного службовця відповідної правосвідомості. Доцільно зауважити, що зазначене стало предметом обговорення для широкого кола для на міжнародній науковій конференції «Психологічні особливості розвитку організаційної культури в системі державної служби, освіти, промисловості та бізнесу» [143].

Розробка нормативного документа щодо кваліфікаційної характеристики відповідної посади державної служби має проводитися на основі комплексного аналізу змісту діяльності державного службовця, застосування принципу чіткого розмежування сфери діяльності, прав і відповідальності між різними їх кваліфікаційно-посадовими групами, а також дотримання необхідних вимог: відповідність змісту виконуваних робіт того чи іншого рівня управління,

унеможливлення дублювання у роботі тощо.

Підвищення ефективності професійної підготовки державних службовців залежить від оптимізації механізму адміністративно-правового регулювання і організаційно-правового забезпечення, яке становить систему взаємопов'язаних правових і організаційних засобів, за допомогою яких здійснюються та регулюються відносини, що стосуються професійної підготовки державних службовців, досягається їх оптимізація і найбільший ефективний результат діяльності.

Суть категорії «механізм правового регулювання професійної підготовки державних службовців» полягає у визначенні складного, цілісного за своїми функціональними проявами об'єкта, що перебуває в стані безперервного руху. Поняття «механізм правового регулювання» необхідно розглядати насамперед у контексті його динаміки, а не статички. Механізм правового регулювання професійної підготовки державних службовців – це не статична сукупність засобів, а нормативно-організований, послідовно здійснюваний комплексний процес, спрямований на результативне втілення правових норм у життя, за допомогою адекватних правових засобів.

Такий підхід до розуміння категорії «механізм правового регулювання професійної підготовки державних службовців» дає змогу: характеризувати механізм правового регулювання як дієвий, встановити досліджуваний предмет у часовому просторі, а не тільки вбачати в ньому пов'язаний єдиним функціональним призначенням об'єкт; окреслити не тільки головну мету правового регулювання, а й логічну завершеність, процедурний характер процесу механізму правового регулювання; задекларувати, що метою механізму правового регулювання є реалізація такої норми, що має правовий характер; акцентувати увагу на чіткій внутрішній організації механізму правового регулювання (зокрема нормативна організованість вказує на сувору регламентацію процесу механізму правового регулювання нормами права, а послідовне упорядкування – на поетапний перехід від однієї стадії механізму до іншої);

визначити системний, комплексний характер процесу механізму правового регулювання професійної підготовки державних службовців.

До структурних елементів адміністративно-правового механізму професійної підготовки державних службовців можна віднести:

- правове регулювання професійної підготовки державних службовців;
- організаційне забезпечення професійної підготовки державних службовців;
- навчальне забезпечення професійної підготовки державних службовців.

Слід зазначити, що об'єкт правового регулювання професійної підготовки має множинний характер. Німецький учений Е. Шмідт-Ассманн розглядає адміністративне право як ідею врегулювання [144, с. 60]. Відтак правові норми, що регулюють відносини у сфері професійної підготовки державних службовців, можна класифікувати так:

- норми, що регулюють відносини між державою (державними органами) і державними службовцями (наприклад, право державного службовця на професійну підготовку (перепідготовку (перекваліфікацію) та підвищення кваліфікації) за рахунок коштів відповідного бюджету. Ці відносини виникають також у разі скерування державних службовців на навчання, що спричиняє виникнення комплексу інших правовідносин між цими сторонами;

- норми, що регулюють відносини між державними органами у разі видання вищими органами нормативно-правових актів, що встановлюють порядок організації професійної підготовки державних службовців (форми, види, терміни навчання, вимоги за освітніми програмами тощо), а також умови направлення на навчання. Ця група норм регулює також встановлення взаємозв'язків і співвідпорядкованості між різними державними органами, координацію їх роботи у цій сфері, методичне керівництво і контроль за здійсненням професійної підготовки державних службовців;

- норми, що регулюють відносини між державними органами, що виникають у разі спільної організації роботи з професійної підготовки державних службовців, координації й узгодження цієї діяльності (наприклад, щодо реалізації державного замовлення на перепідготовку та підвищення

кваліфікації державних службовців);

– норми, що регулюють відносини між державними органами і навчальними закладами. У цьому випадку слід виокремити два види відносин: з приводу їх організації, керівництва ними та контролю за діяльністю навчальних закладів та скерування державних службовців на навчання, із розрахунком витрат, пов'язаних із навчанням тощо;

– норми, що регулюють відносини між навчальними установами, що здійснюють професійну підготовку, перепідготовку державних службовців (між собою), а також між навчальними установами та їх структурними підрозділами (наприклад, філіями). У цьому разі також утворюються два види відносин: координації, узгодження діяльності не підлеглого один одному навчальних закладів; керівництво і контроль за роботою підлеглих структур;

– норми, що регулюють відносини між навчальними установами та державними службовцями (слухачами). Ці відносини обумовлені наявністю певних прав і обов'язків сторін у процесі навчання;

– норми, що регулюють відносини між навчальними установами та професорсько-викладацьким, навчально-допоміжним складом.

Таким чином, у рамках конституційного, адміністративного, цивільного та трудового права у попередні роки прийнято низку нормативно-правових актів, що регулюють професійну підготовку державних службовців та способи її реалізації. Водночас нормативно-правова база у контексті адаптації до законодавства Європейського Союзу тільки формується. А тому потрібно прийняти чимало нормативно-правових актів, спрямованих на підвищення статусу кадрових служб державних органів, що забезпечують підвищення правового, соціального і організаційного статусу державного службовця відповідно до зростання його професіоналізму (за результатами навчання) [87].

Розглядаючи проблему професійної підготовки державних службовців як цілісне явище, з позиції системного підходу, слід зробити висновок, що

правовідносини, що виникають у сфері професійної підготовки державних службовців, є особливим видом правовідносин, що мають самостійний об'єкт.

Норми, що регулюють ці відносини, утворюють самостійну окрему групу, вирізняються внутрішньою єдністю і охоплюють всі істотні моменти регулювання відповідного кола суспільних відносин, тобто можуть розглядатися як самостійний міжгалузевий правовий інститут.

Головне призначення цього правового інституту полягає в забезпеченні комплексного правового регулювання суспільних відносин щодо професійної підготовки державних службовців.

Відтак вважаємо за необхідне доповнити Класифікатор галузей законодавства України, внівши до розділу 210.210.000 «Державна служба» спеціальний параграф «Перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців» (210.220.010) (Додаток В) [145].

Питання професійної підготовки державних службовців слід виокремити як один із основних напрямів розвитку законодавства України про державну службу; передбачити окремий розділ, що охоплює ці питання, у кодексі законів про державну службу; визначити місце законодавства про державну службу, про професійну підготовку і її складові – перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців у структурі законодавства України.

Адміністративно-правове забезпечення професійної підготовки державних службовців передбачає створення у структурі органів державної влади центральної конструкції – ієрархії суб'єктів, які формують, координують і контролюють діяльність із професійного навчання державних службовців.

Аналіз завдань Координаційного центру упровадження економічних реформ при Президентові України щодо професійної підготовки державних службовців державних органів виконавчої влади та Громадської ради при Національному агентстві України з питань державної служби дав змогу зробити висновок про певне дублювання їх діяльності [146].

З метою оптимізації адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки державних службовців, на наш погляд, необхідно скасувати повноваження зазначених Координаційного центру, Громадської ради щодо професійної підготовки державних службовців, поклавши ці функції на новий дорадчий орган при Президентові України з кадрової політики, який здійснюватиме координацію діяльності з професійної підготовки державних службовців, що повною мірою відповідає Закону України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу» та Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р.

У разі створення при Кабінеті Міністрів України дорадчого органу щодо управління державною службою низку функцій щодо формування та реалізації державного замовлення на професійну підготовку державних службовців (закріплених, зокрема, за МОН України) можна було б покласти на нього.

Таким чином, на державному рівні склалася б така ієрархія суб'єктів, що здійснюють, координують і контролюють діяльність із професійної підготовки державних службовців:

– Кабінет Міністрів України затверджує державне замовлення на професійну підготовку державних службовців (на основі прогнозу вивільнення посад по групах і спеціалізаціях, а також включення у державне замовлення з професійної підготовки державних службовців частини державних службовців регіонів України і службовців місцевого самоврядування з метою відбору резерву на висування) [147];

– Науково-експертна рада з питань державного управління та розвитку державної служби при Національній державній службі України координує роботу з формування, розміщення та виконання державного замовлення на професійну підготовку державних службовців;

– Національне агентство України з питань державної служби керує діяльністю спеціалізованих навчальних установ з професійної підготовки державних службовців [148];

– Міністерство освіти і науки України здійснює загальне керівництво освітнім процесом в освітніх установах, навчально-наукових закладах професійної підготовки державних службовців.

Зазначені пропозиції, на наш погляд, сприятимуть більш ефективній організації професійної підготовки державних службовців.

Водночас важливе місце посідають правові проблеми навчального забезпечення професійної підготовки державних службовців.

Процес формування мережі навчальних закладів для підготовки державних службовців відбувається дещо безсистемно. Низка освітніх установ, провідних навчальних закладів для підготовки державних службовців, з огляду на свій профіль і організаційно-правовий статус, не можуть і не повинні займатися професійною підготовкою кадрів цієї категорії.

З метою оптимізації функціонування мережі навчальних установ, що здійснюють професійну підготовку державних службовців, доцільно:

– розробити стратегію розвитку системи професійної підготовки державних службовців, органічно пов'язавши її з реформуванням українського суспільства, становленням державної служби та забезпеченням інституційних можливостей її розвитку. Очевидно, потрібно доопрацювати й удосконалити Концепцію єдиної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців України з урахуванням накопиченого досвіду та сучасних науково-теоретичних обґрунтувань; розробити державні стандарти (державні мінімуми) та освітні програми професійної підготовки державних службовців із дисциплін, що належать до сфери їх спеціальної професійної освіти, а також механізми контролю за їх дотриманням;

– ввести для вищих навчальних закладів, які здійснюють професійну підготовку державних службовців, особливий порядок фінансування освітньої діяльності з професійної підготовки державних службовців, з урахуванням конкурсного відбору навчальних закладів для розміщення державного замовлення.

Доцільно розробити заходи щодо впорядкування діяльності освітніх

установ, що провадять професійну підготовку, перепідготовку підвищення кваліфікації державних службовців, які мають охоплювати:

– поділ навчальних закладів за структурними категоріями (центральні, регіональні, місцеві); посадовим рівнем (категорія, група) слухачів; напрямками і спеціалізацією навчання, методичним забезпеченням та консультуванням (управлінські, правові, фінансові тощо);

– міжвідомчу кваліфікаційну експертну оцінку якості роботи та можливості навчальних закладів здійснювати навчання державних службовців на рівні нормативних вимог і стандартів.

Водночас окреслені заходи слід розглядати як додаткові більш істотної проблеми – впорядкування ліцензування освітньої діяльності у сфері професійної підготовки державних службовців.

Для надання цій роботі комплексного і системного характеру необхідно, щоб центральний орган із питань державної служби, відповідні державні органи, зокрема управління вищою освітою, спільно, у межах своїх повноважень, розробили та запровадили особливий порядок ліцензування, атестації й акредитації навчальних закладів, які здійснюють професійну підготовку державних службовців.

Доцільним, наприклад, буде формування державного реєстру навчальних закладів, в яких професійна підготовка могла б зараховуватися як базова або додаткова освіта за конкурсного відбору, атестації державних службовців, службового просування.

На наш погляд, заслуговує на увагу, а відтак імовірний до застосування в умовах державної служби, досвід правового регулювання окремих питань служби в системі прокуратури та органів внутрішніх справ (у контексті реформування системи органів внутрішніх справ, створення Національної поліції України [148]) щодо встановлення обмежень у виборі навчальних установ, що здійснюють професійну підготовку державних службовців.

Вирішувати проблеми правового статусу вищих навчальних закладів

системи Національної академії державного управління при Президентіві України з метою забезпечення їх ефективного функціонування, на нашу думку, доцільно за двома напрямками (вони не є взаємовиключними і можуть реалізовуватися паралельно):

– через передачу засновництва щодо підвідомчих нині Національній академії державного управління при Президенті України регіональних навчальних установ (інститутів);

– через об'єднання навчальних установ, що здійснюють професійну підготовку державних службовців.

Ст. 13 Закону України «Про вищу освіту» дає право освітнім установам вищої професійної освіти, незалежно від їх організаційно-правових форм, а також (що важливо) іншим організаціям і установам, чинним у системі вищої та післявузівської професійної освіти, вступати до юридичних об'єднань (асоціацій, спілок), які можуть мати права юридичних осіб і діяти на підставі своїх статутів або, не будучи юридичними особами, діяти на підставі договорів про спільну діяльність.

Таким чином, створення асоціації (союзу) вищих навчальних закладів, які здійснюють професійну підготовку державних службовців, на наш погляд, сприяло б упорядкуванню діяльності з професійної підготовки державних службовців, її систематизації. Відтак виникли б передумови і правова основа для вирішення чималої кількості проблем, зокрема тих, що є предметом аналізу цього підрозділу.

У цьому контексті доцільно доповнити Закон України «Про вищу освіту», зокрема надати право створювати вищі навчальні заклади не виключно Кабінетові Міністрів України (п. 2 ст. 10), а й органам державної влади. Таким чином, набудуть узгодження норма Закону України «Про освіту» (п. 1 ст. 11 – засновником освітнього закладу може бути орган державної влади) із нормою Закону України «Про вищу освіту», що визначає порядок створення вищих навчальних закладів.

Таке доповнення розширить коло можливих засновників вищих навчальних

закладів і створить правову підставу для Кабінету Міністрів України бути засновником, зокрема Національної академії державного управління при Президенті України [117].

Відтак можливою стане передача Національній академії державного управління, що досі є базовим провідним вищим навчальним закладом із професійної підготовки державних службовців, частини функцій із розміщення сформованого центральними органами державної влади державного замовлення у конкретні навчальні установи.

Щодо вирішення проблем статусу кадрів системи професійної підготовки державних службовців, то доцільно прирівняти правовий статус професорсько-викладацького складу низки відомчих навчальних установ (їх систем) до статусу службовця цих відомств.

У контексті адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців доцільно розглянути питання щодо підготовки службовців місцевого самоврядування. На наш погляд, спільна підготовка державних службовців і службовців місцевого самоврядування не тільки ймовірна, а й бажана, оскільки сьогодні вона здійснюється у рамках однієї вузівської спеціальності 1501 «Державне управління» [149].

Службовці місцевого самоврядування структурно утворюють особливу групу цивільних службовців, які є державними. Проте, зі статусно-функціональної точки зору, сумнівно, чи можна відокремити службовців місцевого самоврядування від державних. Практично за всіма формами і методам їх діяльності простежується схожість.

Зазначені обставини надають реальну змогу підготувати універсального фахівця, що має необхідні знання та вміння для заміщення посад і на державній, і на муніципальній службі. Водночас місцеве самоврядування зможе отримати суттєвий стимул у розвитку.

Паралельна підготовка державних службовців і службовців місцевого самоврядування може стати основою функціональної взаємодії органів державної влади регіонів України і місцевого самоврядування, забезпечивши

відтак єдність державного управління. Це щобільше важливо, оскільки специфічною вимогою є професійна однорідність апарату управління. За дотримання цієї умови може бути створена основа і для посадових взаємних переміщень (ротації) державних службовців та службовців місцевого самоврядування, і для єдності системи влади.

За такої ситуації регіональні інститути Національної академії державного управління можуть, і повинні, стати базовими для професійної підготовки службовців місцевого самоврядування.

Зважаючи на те, що при вступі на державну службу, а також при її проходженні, відповідно до Закону України «Про державну службу» не допускаються обмеження щодо соціальної бази і джерел комплектування; саме персонал органів місцевого самоврядування (який пройшов профільну професійну перепідготовку) може стати одним із важливих зовнішніх джерел кадрового резерву державної служби.

Окреслені умови сприяли б створенню системи безперервного і, що надважливо, послідовного професійного розвитку державних службовців.

Розглянувши поняття та сутність механізму адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців, доцільно зробити такі висновки:

– під механізмом адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців прийнято розуміти взаємопов'язані та взаємодіючі правові засоби, що беруть участь у правовому регулюванні суспільних відносин. Зокрема, до основних елементів належать правові норми, правовідносини й акти реалізації суб'єктивних прав і обов'язків. Юридичні факти не належать до механізму правового регулювання, оскільки їх неможливо розглядати окремо від правовідносин. Саме юридичні факти приводять правовідносини в дію, перетворюючи їх із моделей у реальність, а також обумовлюють їх зміну і припинення;

– професійна підготовка державних службовців є найважливішим

юридичним фактом, який має сприяти встановленню правовідносин, пов'язаних із просуванням по службі (заміщення вищої державної посади, підвищення кваліфікаційного розряду, класного чину, звання, рангу);

– правовідносини, що виникають у сфері професійної підготовки державних службовців, є особливим видом правових відносин, які мають самостійний об'єкт;

– норми, що регулюють правовідносини щодо професійної підготовки державних службовців, утворюють самостійний правовий інститут, що охоплює положення конституційного, адміністративного та трудового права. Головне його призначення полягає у забезпеченні комплексного правового регулювання суспільних відносин з приводу професійної підготовки державних службовців;

– правова природа інституту професійної підготовки державних службовців має характер комплексного правового інституту. Значна частина відносин з професійної підготовки державних службовців складається в процесі державного управління, є управлінськими, має адміністративно-правовий характер і регулюється нормами адміністративного права. Ці відносини є особливим видом суспільних відносин, що становлять самостійний предмет правового регулювання. Норми, що регулюють ці відносини, утворюють особливий, комплексний правовий інститут;

– місце і роль правозастосовних актів у механізмі правового регулювання професійної підготовки державних службовців визначаються тим, що вони виконують двояку функцію: з одного боку, виступають як юридичні факти, з якими норми права пов'язують виникнення правовідносин щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, а з іншого, одночасно є засобом індивідуального правового регулювання цієї групи суспільних відносин;

– формування в Україні публічно-правового інституту державної служби, заснованого на принципі професіоналізму та компетентності, сприяє професіоналізації державно-службової діяльності. Її основним компонентом є наявність необхідної,

визначеної законодавством, професійної підготовки державних службовців, що обумовлює необхідність систематичного професійного навчання державних службовців відповідно до встановлених професійно-кваліфікаційних вимог, пов'язаних зі структурно-функціональними особливостями конкретного виду державної служби, рівнем і групою державної посади;

– державна служба, будучи особливим напрямом професійної діяльності, може бути ефективною тільки за умови чіткого нормативного встановлення диференційованих за конкретними державними посадами державної служби професійно-кваліфікаційних вимог, покладених в основу визначення сутнісних та змістовних аспектів професійної підготовки державних службовців;

– професійну підготовку державних і муніципальних службовців у рамках однієї спеціальності «Державне управління» слід розглядати як основу функціональної взаємодії органів державної влади регіонів держави та місцевого самоврядування з метою забезпечення єдності системи влади та державного управління. Службовці місцевого самоврядування, які пройшли профільну професійну підготовку, повинні розглядатися як один із найважливіших джерел кадрового резерву державної служби;

– сформована система службового просування не сприяє виробленню у державних службовців мотивованої потреби у підвищенні рівня професійної підготовки. Необхідне законодавче закріплення правових норм, що забезпечують кореляцію посадових переміщень державних службовців із результатами їх навчання та застосування ними отриманих знань. Різні види, форми професійної підготовки доцільно поєднати не тільки зі заміщенням конкретних державних посад державної служби, а й з етапами службового просування – від прийому на державну службу до відставки, а також із рівнем грошового утримання. Це сприятиме формуванню мотиваційного механізму, спрямованого на підвищення ефективності діяльності державних службовців.

2.2 Правове забезпечення електронного навчання в системі професійної підготовки державних службовців із використанням дистанційних освітніх технологій

Перетворення інформації, інформаційних ресурсів на окрему економічну категорію – одна з головних характеристик постіндустріальної епохи. Це єдиний вид ресурсу, який із поступальним розвитком людства не тільки не вичерпується, а й, навпаки, поповнюється та сприяє найефективнішому, найраціональнішому використанню усіх інших ресурсів, їх збереженню, а подекуди й розширенню та створенню нових [150, с. 3]. Інформатизація освіти – частина інформатизації суспільства, процесу, який набув рис інформаційного вибуху або революції зі середини ХХ ст., що дає підставу характеризувати сучасне суспільство як інформаційне. Це означає, що у всіх сферах людської діяльності зростає роль інформаційних процесів, потреба в інформації і засобах для її виробництва, обробки, зберігання та використання. Інформація стає науковою і філософською категорією нарівні з такими категоріями, як час, енергія, матерія. Зростання потреби в інформації і збільшення потоків інформації в людській діяльності зумовлює появу нових інформаційних технологій – застосування електронних засобів для роботи з інформацією, поряд із традиційними інформаційними технологіями, в яких використовуються традиційні носії інформації (папір, плівка). Попри те, слід зазначити, що за всієї привабливості нової форми навчання для її становлення і розвитку необхідна чітка нормативна база.

Конкурентні переваги сучасних високорозвинених країн, що пов'язані з можливістю розвитку людського потенціалу, більшою мірою визначаються станом системи освіти. Саме у цій сфері знаходиться джерело забезпечення сталого розвитку й економічного зростання національної системи господарювання країни у середньостроковій і довгостроковій перспективах.

Знання, які генерує та відтворює система освіти та науки, становлять сьогодні невід'ємний елемент сукупності сучасних економічних ресурсів та основних чинників суспільного виробництва інформаційного суспільства; ефективний засіб управління соціально-економічними системами та процесом формування вітчизняних інституційних елементів нової економіки, заснованої на знаннях, що реалізується завдяки праці державних службовців [151]. На думку Л. Жабенко, розвиток відкритих форм електронної освіти у системі професійної підготовки державних службовців нині є загальносвітовою тенденцією [152, с. 7]. Для того, щоб у системі державної служби України розпочалася реальна, бодай часткова, реалізація принципів відкритої освіти, щоб потенціал дистанційних освітніх технологій, зокрема інформаційно-комунікаційні засоби в технологіях навчання, повною мірою запрацював на організацію професійної освіти державних службовців, необхідно внести системні зміни і доповнення до діючої нормативно-правової бази.

Проаналізувавши чинне законодавство у сфері використання інформаційно-комунікаційних технологій в освіті, доцільно розробити пропозиції та доповнення до освітнього законодавства, які стосуються визначення предмета та змісту вимог експертизи з боку Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти [153], що висувуються до освітніх установ, які реалізують дистанційні освітні технології. Зокрема, над актуальними будуть:

- пропозиції про законодавче закріплення на державному рівні дистанційної форми професійної підготовки державних службовців;
- визначення у національному освітньому законодавстві статусу, функцій і повноважень представництв вузів відповідно до діючих норм Цивільного кодексу України й освітньої практики вишів;
- виокремлення особливого типу філій освітніх установ, що реалізують основні і додаткові професійні освітні програми з використанням дистанційних освітніх технологій у повному обсязі; визначення порядку їх створення, ліцензування та функціонування для забезпечення поступального розвитку електронного навчання у системі державної служби України;

– уточнення і зміни низки галузевих нормативних документів, що регламентують і забезпечують ефективне використання освітніми установами дистанційних освітніх технологій для забезпечення підвищення якості освітньої діяльності у розподілених мережах структурних підрозділів Національної академії державної служби при Президенті України та їх партнерських організацій на регіональному рівні.

Створення нормативного правового простору, що визначає взаємини учасників освітнього процесу в умовах функціонування різних інформаційних освітніх систем, є одним із найважливіших напрямів діяльності державних органів, зокрема Міністерства освіти та науки України і Національного агентства державної служби України. Відтак цілком природно, що питання застосування освітніх технологій на різних рівнях розвитку освітніх процесів регламентуються системою нормативних правових актів. Не випадково, що Законом України «Про вищу освіту» передбачає у галузі освіти, яка є у введенні України в особі органів державної влади та органів управління освітою, встановлення порядку розробки та використання дистанційних освітніх технологій [154]. Доцільно запропонувати низку рекомендацій щодо гармонізації нормативної бази в галузі дистанційних освітніх технологій. Рекомендації щодо вдосконалення основ правового регулювання освіти із застосуванням дистанційних освітніх технологій (електронного навчання) у системі професійної підготовки державних службовців повинні охоплювати:

– аналіз локальних нормативних актів, що регламентують процес впровадження і використання дистанційних технологій навчання в освітньому процесі вищих навчальних закладів, які спеціалізуються на підготовці державних службовців;

– аналіз напрацьованої практики впровадження технологій дистанційного навчання в освітній процес.

Таким чином, розробка рекомендацій щодо реформування правової системи професійної підготовки сфери державної служби буде спрямована на

забезпечення її розвитку відповідно до сучасних темпів зміни соціально-економічних відносин у світі.

Використання дистанційних освітніх технологій загалом не регламентується, за винятком визначення поняття «дистанційні освітні технології» у базових законах України, що регламентують освітню діяльність. Порядок використання дистанційних освітніх технологій також не дає відповіді на більшість виникаючих питань.

При впровадженні дистанційних освітніх технологій в освітній процес необхідне створення чіткої нормативно-правової моделі освітньої установи. Передбачувана законодавством діяльність має ґрунтуватися на принципі випереджаючого розвитку нормативно-правової бази. Вкрай важливо не допустити ситуації, коли недостатнє законодавче забезпечення гальмувало б упровадження нових освітніх технологій.

Попри те, що електронне навчання впроваджується в національну практику без сформованої нормативно-правової бази, ігнорування необхідності опрацювання законодавчої бази призводить до уповільнення практичного впровадження електронного навчання. Підготовка фахівців залежить від форм і методів навчання. У країнах Європейського Союзу (Велика Британія, Бельгія, ФРН, Польща) застосовується модель навчання державних службовців, яку можна назвати розподіленою. Розподілене навчання використовує безліч технологій навчання, зокрема інформаційно-телекомунікаційну мережу Інтернет і дистанційне навчання [155, с. 21–22].

Сьогодні і надалі актуальними є питання щодо оплати праці викладачів, які використовують дистанційні технології навчання, співвідношення дистанційних і лекційних годин (їх рівнозначність в освітньому процесі), електронної та очної (стаціонарної) частин освітніх програм.

На думку Л. Прудіус, не визначений граничний обсяг освітньої програми, яку можна дати з використанням дистанційних технологій, що необхідно для визначення формулювань у документах державного зразка [156, с. 185].

Відповідно до Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні державна інформаційна політика має базуватися на концептуальних, систематизованих наукових і методологічних розробках, упорядкованих в єдиній концепції, яку слід формувати як сукупність цілей, що відображають національні інтереси в інформаційній сфері; стратегії і тактики управлінських рішень і методів їх реалізації, розроблених і реалізованих державною владою для регулювання та вдосконалення і безпосередньо процесів інформаційної взаємодії у всіх сферах життєдіяльності суспільства й держави, і процесів (у широкому сенсі) технологічного забезпечення такої взаємодії [157]. Беручи до уваги Рекомендації парламентських слухань «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» найважливішими принципами вдосконалення нормативно-правовий бази України повинні стати:

- пріоритет інтересів державних службовців в отриманні якісної доступної освіти будь-якого рівня, результати якого матимуть для них практичну цінність;

- пріоритет адаптації національного законодавства України до вимог Європейського Союзу, за безумовного паритету інтересів і взаємної вигоди від встановлення відносин у сфері освіти тих держав, що входять до єдиного (загального) освітнього простору державної служби Європейського Союзу;

- дотримання міжнародних домовленостей і угод, зокрема взаємної зацікавленості у формуванні єдиного (загального) освітнього простору з окремими країнами;

- системність у вдосконаленні та гармонізації нормативних правових актів;

- мінімізація норм, регульованих органами управління освіти України, і розширення академічних свобод і суспільного регулювання освіти;

- дотримання міжнародних стандартів і тенденцій [158].

Розглянемо проблеми щодо легітимізації електронного навчання та визначення його статусу в системі освіти України.

Найперше отримання освіти будь-якого рівня за допомогою електронного навчання не обумовлено у правових нормах. З одного боку, це не забороняє використання електронного навчання, з іншого – не дає змоги враховувати специфіку електронного навчання, а також не стимулює його розвиток. Водночас до різнопланового навчання на основі електронного реалізується підхід, ідентичний традиційним способам здобуття освіти. Відтак виникають серйозні непорозуміння та конфліктні ситуації.

Другий аспект полягає в ідентифікації статусу електронного навчання в системі освіти держави. У чинному законодавстві України йдеться лише про дистанційні освітні технології, які застосовуються у рамках традиційних форм навчання. Водночас можна говорити про існування нової форми отримання освіти – дистанційної. Отже, доцільно законодавчо закріпити поняття електронного навчання як особливої форми здобуття освіти. Водночас слід зауважити на тому, що введення нової форми отримання освіти потребує ґрунтовної корекції цілої низки правових норм.

На основі аналізу нормативних правових актів України щодо застосування інформаційно-комунікаційних технологій в освітній сфері, можна сформулювати певні рекомендації, що дадуть змогу вирішити чимало проблем стосовно визначення статусу та місця електронного навчання у системі освіти. Відтак доцільно внести до переліку законодавчо закріплених форм отримання освіти електронну форму. Для цього необхідно ст. 49 «Форми навчання у вищих навчальних закладах» Закону України «Про вищу освіту» доповнити такими формами освіти, як електронна і екстернат, а також і пунктом 3 такого змісту «Перелік професій та спеціальностей, отримання яких в очно-заочній (вечірній), заочній, електронній формі і формі екстернату не допускається, встановлюється Кабінетом Міністрів України. Положення про електронну форму навчання затверджується центральним органом виконавчої влади, що здійснює функції щодо провадження державної політики та нормативно-правового регулювання у сфері освіти» (Додаток Д).

Наступна проблема стосується гармонізації й обумовлена ігноруванням нормативними правовими актами України особливостей електронного навчання та необхідності розробки і застосування зовсім інших специфічних вимог до ліцензування закладів освіти, де в повному обсязі застосовують дистанційні освітні технології.

На думку М. Терентьєва, варіант гармонізованих норм повинен враховувати принципи Болонського процесу та міжнародну практику скорочення контрольних процедур, що здійснюють державні органи управління освітою, та зростання ролі громадської акредитації [159].

Автору-розробнику педагогічної продукції, що функціонує на базі інформаційно-комунікаційних технологій, належить виключне право використовувати цей продукт у будь-якій формі і в будь-який спосіб, що не суперечить закону (виключне право на твір). Водночас практичне застосування положень, що становлять зміст твору, зокрема положень, що становлять технічне, економічне, організаційне чи інше рішення, не є використанням твору. Ці правила не застосовуються також щодо програми для електронних обчислювальних машин, за винятком, коли така програма є основним об'єктом прокату.

Закон України від 23 грудня 1993 № 3792-ХІІ «Про авторське право і суміжні права» [160] не містить спеціальної глави або параграфа, присвячених розробникам педагогічної продукції, що функціонує на базі інформаційно-комунікаційних технологій. Водночас така продукція, безумовно, є об'єктом авторського права. Необхідність її включення до ст. 1 «Визначення термінів» закономірна, оскільки особливості правового режиму мають розглядатися нарівні і за аналогією з деякими нормами статей Закону, що містять правила, загальні для всіх об'єктів авторського права. Зокрема, ст. 18, що спрямована на регулювання відносин, що виникають зі створенням творів науки, літератури і мистецтва, передбачена не тільки тому, що подібна норма міститься у Законі України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» [161] щодо програм

для електронно-обчислювальних машин, а й тому, що нині значно зріс інтерес держави до бюджетного фінансування створення найрізноманітніших творів (наприклад, телефільмів, підручників, творів образотворчого мистецтва і архітектури тощо). Тому назріла необхідність передбачити відповідні правила щодо всіх видів об'єктів авторського права, зокрема щодо прав розробників педагогічної продукції, що функціонує на базі інформаційно-комунікаційних технологій.

Передусім істотною відмінністю між положеннями глави 39 «Право інтелектуальної власності на винахід, корисну модель, промисловий зразок» Цивільного Кодексу України і положеннями Закону України «Про авторське право і суміжні права» є зміна змісту поняття «вільне відтворення примірників твору для навчання» (ст. 23 Закону України «Про авторське право і суміжні права») [160; 162].

Загальні положення про право інтелектуальної власності визначені у Цивільному кодексі України. Зокрема, до інтелектуальної власності належать твори науки, літератури і мистецтва, створені і під час виконання службових обов'язків (нині у законодавстві про працю використовується термін «трудові обов'язки»), і в процесі службового завдання роботодавця. Ці випадки відрізняються один від одного тим, що трудові обов'язки працівника заздалегідь визначені (відповідно до посадової інструкції, трудового договору тощо) і зазвичай передбачають регулярне створення ним творів того чи іншого виду, тоді як під службовим завданням розуміється вказівка, яку дає роботодавець працівникові про створення конкретного твору, зокрема таке завдання не завжди може бути визначене його трудовими обов'язками.

Глава 39 «Право інтелектуальної власності на винахід, корисну модель, промисловий зразок» Цивільного кодексу України взагалі не містить поняття твору, створеного в умовах службової залежності. Натомість у Законі України «Про авторські і суміжні права» під цим поняттям розглядаються твори, створені працівником у межах встановлених для нього трудових обов'язків

[160; 162]. Твір, створений на виконання службового завдання, що не виходить за рамки трудових обов'язків конкретного працівника, охоплюється наведеним визначенням, а твір, який, хоча і створений як службове завдання, але виходить за рамки трудових обов'язків цього працівника, не розглядається як службовий твір.

Наприклад, якщо до обов'язків співробітника газети належить регулярне складання оглядів зарубіжної преси, то доручення керівництва написати репортаж або аналітичну статтю – це завдання, що виходять за рамки його трудових обов'язків. Взаємовідносини працівника і роботодавця з приводу такого твору повинні регулюватися додатковою угодою.

Твір часто є невід'ємною складовою матеріального носія – об'єктивної форми вияву. Водночас такий носій може мати самостійну цінність, яка визначається вартістю витрачених на його створення матеріалів і праці. Тому у Цивільному кодексі України передбачено питання про право власності на нього. Зазвичай матеріальний носій твору передається у власність замовнику, хоча угодою сторін може бути передбачено збереження права власності на нього у автора. В останньому випадку такий матеріальний носій передається замовнику у тимчасове користування. Під іншою формою створення твору розуміється насамперед його електронний запис, який також є матеріальною, об'єктивної формою вияву. Однак у цьому разі твір може існувати одночасно на різних носіях (наприклад, у пам'яті електронної обчислювальної машини, на лазерному диску, дискеті тощо) і може бути передано замовнику на будь-якому з них або інформаційно-телекомунікаційною мережею Інтернет.

Відсутність тісного зв'язку твору з такою формою його вияву призводить до того, що питання про право власності на носій твору не виникає, хоча саме умова передачі твору замовнику в тій чи іншій конкретній формі у договорі слід обумовлювати. Договір авторського замовлення загалом є оплатним, тобто передбачає виплату замовником автору винагороди за створення твору. Водночас Цивільний кодекс України допускає можливість існування безоплатних договорів

авторського замовлення, якщо ця умова прямо передбачена угодою сторін.

Слушною є думка І. Коваль, що особливості договору авторського замовлення полягають у тому, що він стосується твору, який ще не існує і буде створений лише в перспективі. Тому істотною для нього є умова про предмет договору щодо створення твору науки, що відповідає певним вимогам замовника. Інша істотна умова договору авторського замовлення – про передачу твору замовникові у встановлений термін. Договір, який не передбачає і не дає змоги визначити термін його виконання, не вважається укладеним [163].

За аналогією доцільно розглядати виняткові права розробників педагогічної продукції, що функціонує на базі інформаційно-комунікаційних технологій. Основна відмінність цієї ситуації від інших випадків створення творів на замовлення або у разі виконання робіт за договором полягає в тому, що стороною-замовником у такому договорі виступає держава або муніципальне утворення, які фінансують виконання замовлення за рахунок бюджетних коштів.

Виключне право на твір, створений у рамках державного чи муніципального контрактів для державних або муніципальних потреб, за загальним правилом належить виконавцю. Виконавцем в такому договорі може бути або сам автор (співавтори), або інша особа, яка виконує державний чи муніципальний контракт (наприклад, виготовлювач аудіовізуального твору). Водночас державним або муніципальним контрактом може бути передбачено, що виключне право на такий твір належить Україні або муніципальному утворенню, від імені яких виступає державний чи муніципальний замовник (уповноважена організація), або спільно – виконавцю, з одного боку, і, відповідно, Україні або муніципальному утворенню – з іншого. Відтак очевидно, що виключне право на твір не може належати спільно виконавцю й Україні або муніципальному утворенню у випадку, якщо виконавцем є сам автор, оскільки саме в автора насамперед виникає виключне право, а за договором про відчуження виключного права

він може передати його набувачеві тільки в повному обсязі. Спільно володіти виключним правом можуть вторинні правовласники, наприклад, організація-виконавець, що є роботодавцем щодо автора, разом з Україною або муніципальним утворенням.

Якщо відповідно до контракту виключне право на твір належить державі Україна або муніципальному утворенню, то виконавець зобов'язаний придбати на підставі договорів зі своїми працівниками або третіми особами всі належні йому виключні права або забезпечити їх придбання для передачі, відповідно, державі Україна або муніципальному утворенню.

Звісно, це правило немає необхідності застосовувати до випадків, коли автор особисто створює літературний або музичний твір, але воно може мати значення для створення кінофільму чи іншого твору, що належить до складних об'єктів. Виконавець державного або муніципального контракту має право на відшкодування витрат, яких зазнав через придбання відповідних прав у третіх осіб. Якщо виключне право на твір належить виконавцю чи іншій особі, але не Україні та не муніципальному утворенню, правовласник зобов'язаний на вимогу державного або муніципального замовника надати вказаній цим замовником особі безоплатну ліцензію на використання відповідного твору для державних або муніципальних потреб. Якщо виключне право на твір належить спільно виконавцю й Україні або муніципальному утворенню, державний чи муніципальний замовник також вправі надати ліцензію на використання такого твору для державних або муніципальних потреб, повідомивши про це виконавця. В обох випадках закон передбачає як гарантію дотримання інтересів держави або муніципального утворення як замовників, що фінансували створення відповідного твору з бюджетних коштів, право державного або муніципального замовника надавати безоплатну ліцензію на використання твору для державних або муніципальних потреб.

Отже, як уже зазначалося, твори науки, зокрема педагогічна продукція,

що функціонує на базі інформаційно-комунікаційних технологій, створюється на основі договорів замовлення, предметом яких власне і є створення цієї продукції. Однак, з огляду на специфіку, притаманну розробці педагогічної продукції, що функціонує на базі інформаційно-комунікаційних технологій, Цивільний кодекс України поширює положення цієї статті на програми і бази даних, створення яких не передбачалося державним або муніципальним контрактом, але які були створені під час його виконання.

Аналіз законодавства про авторське право щодо створення сучасних комплексів дистанційної освіти із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій засвідчує те, що для виникнення, здійснення та захисту авторських прав не вимагається реєстрація твору чи дотримання будь-яких інших формальностей.

Щодо програм для електронно-обчислювальних машин і баз даних, а також розробок педагогічної продукції, що функціонує на базі інформаційно-комунікаційних технологій, то можлива реєстрація, яку правовласник здійснює за бажанням.

Слід зауважити, що розвиток інформаційних технологій вимагає посиленої уваги до підготовки державних службовців у сфері інформаційного права. Відтак доцільно вивчити комплекс принципово нових логічно взаємозалежних інформаційно-правових дисциплін у вигляді авторських курсів, що охоплюють сучасні дисципліни, предметний зміст яких обумовлено вимогами Європейського Союзу, а також результатами фактичного формування в Україні елементів базових електронних структур інформаційного суспільства, зокрема «електронної держави», «електронного уряду», «електронного правосуддя» тощо, впровадження автоматизованої інформаційної системи – Єдина державна комп'ютерна система «Кадри» тощо [164–166].

У цьому комплексі основними (екзаменаційними) навчальними дисциплінами, поряд із базовою «Інформаційне право», є такі:

- теорія інформаційного права;

- актуальні проблеми інформаційного права;
- міжнародно-правові основи глобального інформаційного обміну;
- організаційно-правове забезпечення інформаційної безпеки;
- інформаційно-правове забезпечення судочинства;
- юридична статистика.

Низка дисциплін становить більш ґрунтовне змістовне уявлення про підгалузі інформаційного права (зокрема, дисципліни «Телекомунікаційне (телематичне) право», «Право інформаційної безпеки»), а також його інститутів («Злочини у інформаційній сфері», «Адміністративні правопорушення в інформаційній сфері», «Особливості та правові наслідки застосування електронного підпису», «Право телекомунікаційних (телематичних) мереж» [167], «Захист інтелектуальної власності в інформаційній сфері» тощо).

Аналіз, здійснений Інститутом стратегічних досліджень (А. Іщенко, М. Карпенко [168; 169]) засвідчив, що рівень інформаційно-правової підготовки державних службовців в умовах надшвидкого розвитку інформаційного суспільства визначається не тільки якістю інформаційної підготовки (навчання), а й її безперервністю, яку можна і потрібно забезпечити (уже зі шкільної лави) у коледжах і вузах, аспірантурі та докторантурі, на факультетах (в установах) підвищення кваліфікації. На думку авторського колективу дослідження «Освіта й наука в інноваційному розвитку сучасної Європи» (за заг. ред. С. Здіорука), дисципліни «Правова інформологія» і «Правова інформатика» є базовими для правових дисциплін, що широко використовують інформаційні відносини як засіб досягнення профільних цілей та ін. [170].

Загалом виявлення та раціоналізація відповідної структурно-логічної схеми вивчення дисциплін навчального плану із визначенням переліку нових актуальних дисциплін і корекцією змісту «старих», дає змогу забезпечити певне зростання педагогічної ефективності професійного навчання державних службовців.

На підставі дослідження Інституту стратегічних досліджень та Центру

Разумкова (С. Здіорук, М. Карпенко, І. Богачевська, С. Зубченко, А. Іщенко, В. Лозовий [170; 171]) доцільно до професійної підготовки державних службовців включити навчальні дисципліни інформаційно-правового циклу, що забезпечить виконання сучасних вимог щодо якості та безперервності інформаційно-правової підготовки державних службовців різного рівня кваліфікації. Зокрема, для державних службовців технічного профілю передбачити такі навчальні дисципліни: право інформаційних технологій і безпеки (вивчає інформаційні правовідносини в галузі застосування сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій та інформаційної «зброї»); правова статистика (вивчає елементи правової діяльності, розкриваючи її динаміку і структуру).

Для державних службовців гуманітарного профілю слушно ввести такі навчальні дисципліни: юридична статистика (вивчає елементи правової діяльності, зокрема правопорушення, злочинність і судимість, а також іншої юридично значущої діяльності, розкриваючи їх рівень, динаміку і структуру).

Для державних службовців керівного рівня юридичного профілю, зокрема бакалаврату, слушною буде структурно-логічна схема комплексу навчальних дисциплін «інформаційно-правового» циклу – інформаційне право (вивчає способи правового регулювання цільових інформаційних відносин, тобто інформаційні правовідносини в інформаційній сфері, які залежно від інформаційної «насиченості» їх фактичного змісту і «чистоти» інформаційної природи об'єктів поділяються на основні, додаткові, факультативні та судова статистика).

Основні (предметні, галузеві) є чисто інформаційні правовідносини (чотири групи) у галузі: 1) засобів інформаційної безпеки; 2) засобів масової інформації; 3) засобів автоматизації, 4) засобів телекомунікації (телематики). *Додатковими* (змішані та двогалузеві) є «змішані» інформаційні правовідносини (інформаційно-майнові, інформаційно-виробничі, інформаційно-господарські тощо) та двогалузеві (у галузі інтелектуальної власності та власності на інформаційні ресурси, комп'ютерної інформації, правової інформатизації та ін.).

Факультативними (практично інших галузей права) є «частково» інформаційні правовідносини у сфері використання інформаційних засобів і ресурсів (у галузі бібліотечної справи, архівів та ін.). *Судова статистика* – вивчає злочинність і судимість, а також заходи соціально-правового регулювання, вдосконалення правової системи держави, розвитку законодавства й ін.

Для державних службовців юридичного профілю необхідно передбачити навчальні дисципліни, що охоплюють:

– теорію інформаційного права (вивчає основні аксіоми і твердження, моделі, джерела, принципи, способи і засоби, методи, систему (архітектуру), основні змістовні компоненти (підгалузі і базисні елементи – інститути), а також місце інформаційного права в Україні, продуктивні класифікації інформаційних правовідносин та інформаційно-правових режимів, елементи системології інформаційного права, зокрема низку основних теоретичних і прикладних проблем у цій предметній галузі [172; 173]);

– актуальні проблеми інформаційного права (вивчає практично значущі теоретичні та прикладні проблеми, зокрема проблеми правових режимів інформації, інформаційно-правового статусу громадян і організацій, правові проблеми інформаційної безпеки тощо);

– право телекомунікаційних (телематичних) мереж (принципи побудови та міжнародні підходи до регулювання відносин у галузі глобальних і регіональних телекомунікаційних (телематичних) мереж);

– правову інформологію (*informology*) (вивчає природу, види, властивості та якісні форми прояву інформації в правовій сфері, раціональні форми її подання, а також концептуальні та методологічні основи різних інформаційно-правових теорій – управління, ідентифікації, оцінювання та ін.) [172, с. 23];

– інформаційно-комп'ютерні технології (ІКТ) в судочинстві (вивчає інформаційно-програмне забезпечення сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій, включаючи прикладні інформаційно-комп'ютерні технології глобальних телекомунікаційних (телематичних) мереж, що використовуються в

Єдиному державному реєстрі судових рішень [164].

Нині у різних вишах, що готують спеціалістів для державної служби України, зазвичай навчальні дисципліни «Інформаційне право» і «Правова інформатика» читаються як дисципліни за вибором; навчальну дисципліну «Судова статистика» як базовий розділ охоплює навчальна дисципліна «Юридична статистика»; дисципліна «Телекомунікаційне (телематичне) право» не читається, а дисципліни «Інформологія», «Правова інформологія», «Юридична логіка» й «Інформаційно-правове забезпечення правоохоронної діяльності» читаються факультативно.

Водночас через стрімкий розвиток інформаційного сектора державного управління всіх країн Європейського Союзу, а також впровадження правових автоматизованих інформаційних систем (на кшталт Integrated Court Management Systems – США; Єдиного державного реєстру судових рішень – Україна та ін.) на практиці постає необхідність освітньої стандартизації навчального процесу підготовки державних службовців.

Сучасні освітні програми не забезпечують реальні потреби державних службовців у знаннях і навичках, необхідних для вирішення проблем суспільного життя. Така ж думка простежується у дослідженнях К. Сидорової, а окреслена проблема стала предметом обговорення на щорічній науково-практичній конференції за результатами стажування слухачів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [174; 175]. Сьогодення вимагає від державних службовців виважених і ґрунтовно продуманих управлінських рішень, неординарних творчих ідей, нестандартних дій, без яких не можна подолати найскладніші проблеми сучасності. Ігрові форми навчання, тренінги, попри відповідні жорсткі правила, сприяють активізації творчого начала, дають змогу державним службовцям отримати або розвинути навички практичного поєднання особистих і групових інтересів.

У цьому контексті набуває особливої актуальності адаптація технологій розвитку корпоративної культури, апробованих у комерційних організаціях, процесу формування професіоналізму кадрів державної служби. Створення

умов для підготовки державних службовців є дієвим механізмом формування та коригування позицій та інтересів, прийняття або неприйняття ними цілей, цінностей і норм державної служби.

Конкретний предметний зміст правового забезпечення електронного навчання в системі професійної підготовки державних службовців з використанням дистанційних освітніх технологій має самостійно визначатися, з огляду на реалії багаторівневої системи формування органів державного управління. Зміст відповідних завдань не може бути сприйнято без уваги на інтеграцію до Європейського Союзу. Тут спрацьовують обставини зумовлені занепадом розвитку національного освітнього права поряд із нормативним регулюванням освітнього процесу в Європейському Союзі. Попри це, адміністративно-правове регулювання освітнього процесу у сфері державної служби має забезпечити впровадження у навчальний процес новітніх освітніх технологій.

Зокрема, доцільно, як приклад, навести навчальний комплекс у Wyższa szkoła administracji publicznej/ Stanisława Staszica w Białymstoku (Польща) [176]. Розроблений комплекс дистанційної освіти дає змогу проводити дистанційне навчання без відриву від виробничої діяльності, яке й передбачає засвоєння через інформаційно-телекомунікаційну мережу «Інтернет» відеолекцій провідних фахівців Академії та навчально-методичних посібників, проведення практичних занять в інтерактивному режимі, обговорення актуальних проблем у режимі відеоконференцій, дистанційне тестування.

При розробці зазначеного комплексу дистанційної освіти використовувалися сучасні технології створення медіа-ресурсів в інформаційно-телекомунікаційній мережі «Інтернет» із використанням технологій Web 2.0, що дало змогу налагодити багатофункціональний Інтернет-портал із можливістю спілкування у режимі відеоконференції. Комплекс є мультиплатформним, що дозволяє працювати не тільки з персонального комп'ютера, а й використовуючи сучасні технічні пристрої з доступом до інформаційно-телекомунікаційної мережі «Інтернет», зокрема смартфони, планшетні комп'ютери та ін. Портал

«Юстиція» інтегрований з найбільш популярними соціальними мережами Twitter і Facebook, що дає змогу об'єднати користувачам свої акаунти з різних соціальних мереж в єдину систему з комплексом дистанційної освіти для підвищення ефективності процесу навчання шляхом збільшення функціональних можливостей і повної автоматизації розсилки матеріалів особам, які навчаються, за допомогою особистих повідомлень у цих мережах.

Портал дає змогу здійснювати гостьовий доступ до обмеженого переліку ресурсів, що необхідно для ознайомлення з можливостями інтерактивного ресурсу. Головна сторінка порталу складається з чотирьох розділів: «Моніторинг правозастосування», «Правова просвіта», «Освіта» та «Наука», які, своєю чергою, поділені на підрозділи. Розділ «Моніторинг правозастосування» призначений для того, щоб допомогти користувачам порталу оцінити положення чинного законодавства, ознайомитися з офіційними і неофіційними тлумаченнями права, бути в курсі законопроектної діяльності державних органів та громадського обговорення нормативних правових актів, а також виявити проблеми законодавства.

Підрозділ «Законодавство» сприяє отриманню доступу до Інтернет-версій інформаційно-правових довідкових систем. Матеріал доступний і для перегляду через web-інтерфейс, і для скачування зареєстрованим користувачам.

У системі дистанційного навчання передбачений окремий модуль для спілкування з викладачем дистанційних курсів. Для цього треба перейти у вкладку «Спілкування». У цьому ж розділі особи, які навчаються, мають змогу обмінюватися повідомленнями між собою за допомогою «Форуму» або ж в особистих «Блогах». Спілкування з викладачем можливе також шляхом звернення до спеціальних форм під час ознайомлення з навчально-методичними та лекційними матеріалами через підрозділ «Наука».

Основна перевага дистанційного освітнього комплексу – це наявність можливостей підвищення кваліфікації із застосуванням дистанційних освітніх технологій, що дає змогу пройти повний курс навчання або підвищення кваліфікації без відриву від виробництва зі збереженням значної кількості

бюджетних коштів (витрати на відрядження, проїзд, проживання, харчування тощо). Особливе місце в електронному навчанні відведено відеолекціям, однак використання цього ресурсу вимагає наявності у користувача доступу до інформаційно-телекомунікаційної мережі «Інтернет», швидкість каналу якої має відповідати вимогам для відтворення матеріалу. За відсутності такого користувачеві дистанційного освітнього комплексу надається доступ до матеріалів у текстовому вигляді. Портал створено за допомогою сучасних засобів web-дизайну, що дає змогу оперативно видозмінювати інтерфейс відповідно до вимог. Необхідно зазначити, що взаємодія між суб'єктами цього проекту здійснювалася передусім за допомогою програми Skype через віддалені канали зв'язку.

Розглянувши правове забезпечення електронного навчання у системі професійної підготовки державних службовців із використанням дистанційних освітніх технологій, доцільно зробити такі висновки:

– концепція правового забезпечення електронного навчання у системі професійної підготовки державних службовців із використанням дистанційних освітніх технологій визначається протилежними принципами розмежування та кооперації. Якщо принцип розмежування визначає структуру, то принцип кооперації утворює функціональні компоненти системи, на основі якої розвивається спілка інформацій, дій і контролю між органами освіти, державного управління та державними службовцями;

– адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні у контексті забезпечення електронного навчання з використанням дистанційних освітніх технологій характеризується багаторівневою системою, для диференційованого визначення якої ще не існує єдиного поняття. Її вивчення на основі джерел права не є всебічним та вимагає зорієнтованості на правові відносини;

– глобальний процес переходу від індустріального до інформаційного суспільства, соціально-економічні зміни, які відбуваються в Україні, вимагають істотних перетворень у багатьох сферах діяльності держави на основі сучасних

наукових досліджень. Особливо це стосується вирішення актуальних проблем розвитку системи підготовки державних службовців на основі нових прогресивних концептуальних підходів, упровадження у навчальний процес новітніх педагогічних технологій і науково-методичних розробок, пов'язаних із використанням нових інформаційно-комунікаційних технологій;

– 1 липня 2014 р. набрав чинності Закон України № 1556-VII «Про вищу освіту», в якому з-поміж новел необхідно виокремити застосування електронного навчання і дистанційних освітніх технологій. Закон, зокрема, спрямований на упорядкування національної системи освіти відповідно до вимог глобального інформаційного суспільства і надання електронному навчанню правового статусу;

– доцільно внести зміни до Закону України від 1 липня 2014 р. № 1556 «Про вищу освіту», розширивши понятійний апарат визначенням дистанційного навчання як сукупності інформаційних технологій і засобів їх забезпечення, що дають змогу здійснити доступ до інформаційних ресурсів досліджуваних навчальних дисциплін відповідно до плану освітнього процесу, забезпечити інтерактивну взаємодію осіб, які навчаються, і викладачів, надання державним службовцям можливості самостійної роботи щодо освоєння досліджуваного навчального матеріалу, а також здійснити оцінювання їх знань і навичок, отриманих під час навчання;

– у нормативних правових актах України сьогодні не повною мірою враховані особливості дистанційної освіти. Існує необхідність розробки і застосування інших специфічних вимог до ліцензування установ, що застосовують дистанційні освітні технології, оскільки відсутнє однозначне використання понять «електронне навчання» і «дистанційне освіта», яке необхідне для визначеності і чіткості правового регулювання, що формується у рамках застосування інформаційно-комунікаційних відносин суб'єктів навчального процесу.

2.3 Інформаційно-правові складові інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій у навчальний процес професійної підготовки державних службовців

Важливі проблеми, що виникають за впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в освітню сферу за умов формування та розвитку інформаційного суспільства, стосуються якості управління персоналом навчальних закладів, зокрема науковими та викладацькими кадрами.

Під час створення курсу електронного навчання важливо зважати на особливості цільової групи, для якої призначений цей курс, і вибір методики дистанційного навчання з урахуванням характеристик технічного забезпечення. Відтак існує ціла низка аспектів інформатизації освіти.

Зокрема, з'явився новий термін «візуальна освіта», який означає, що у навчанні зображення, образ, моделі, знаки виконуватимуть усе більшу роль, витісняючи звичні тексти. Робота зі знаками і знаковими системами, перехід із однієї знакової системи в іншу, кодування та декодування – навиками таких процесів повинна володіти людина інформаційного суспільства. Відтак постає питання про інформаційну культуру особистості, під якою розуміють наявність знань у галузі інформації та вміння працювати з інформацією.

Інформаційна культура особистості, вважають учені, потребує постійного формування. Тому в другій половині ХХ ст. виникає напрям медіа-освіти, яка досліджує питання про вивчення державними службовцями засобів масової комунікації. Основні завдання медіа-освіти полягають у: підготовці державних службовців до діяльності в умовах інформаційного суспільства; формуванні у них вміння користуватися інформацією різних видів; володінні способами спілкування за допомогою інформаційних технологій і засобів, тобто здійсненні комунікації; усвідомленні наслідків впливу на людину засобів інформації, зокрема засобів масової комунікації [177]. У системі підготовки державних службовців розвинених країн вивчається спеціальний предмет, спрямований на

вирішення цих завдань, що охоплює поняття про комунікації, знакові системи, подання інформації, засоби масової комунікації, концепції розвитку інформаційних технологій і систем, системи розподільної обробки даних, технології мультимедіа, інтелектуальні інформаційні технології [178, с. 4].

Дослідження Центром Разумкова, Інституту стратегічних досліджень, Інституту законодавства Верховної ради України, центральних і регіональних дослідницьких центрів у сфері державної служби (Академії державної служби при Президенті України та регіональних інститутів) дають змогу зробити висновки [179–186].

По-перше, інформатизація освіти охоплює такі важливі її компоненти, як цілі і зміст. Одним із основних компонентів, що становлять модель випускника вишу, є інформаційна культура. У цьому контексті виникає потреба не тільки у запровадженні спеціальних предметів, а й у перегляді змісту традиційних дисциплін, а відтак відповідних змін, характер яких наразі не зрозумілий ученим.

По-друге, використання у навчальному процесі автоматизованих навчальних систем та інших технологій вимагає перегляду методів і форм навчання, аналізу й нового розуміння навчального процесу, встановлення нових принципів навчання, а також нового погляду на процес навчання у рамках психології.

По-третє, інформатизація освіти передбачає насамперед розробку навчального забезпечення освітнього процесу на основі нових і традиційних інформаційних технологій.

Доцільність упровадження курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій у навчальний процес державних службовців засвідчило опитування державних службовців міста Львова. Відтак встановлено, що найбільш виправдана форма проведення освітнього семінару – це восьмигодинні тренінг-колоквіуми у режимі реального часу із застосуванням інтерактивних технологій, які проводяться двічі на місяць у робочий час із відривом від виробництва (з 10.00 год. до 18.00 год.) у будні. За результатами анкетування 263 державних службовців, за впровадження

таких семінарів висловилося понад 76% опитаних респондентів (станом на 19–23 січня 2015 р.).

Мета впровадження освітньої програми – безкоштовне групове інформаційне забезпечення діяльності державних службовців у сфері державного замовлення. Додаткова підтримка успішної участі слухачів у процедурах торгів, кваліфікованому виконанні державних контрактів проявляється через залучення суб'єктів малого та середнього підприємництва до процедури державного замовлення.

Слід зазначити, що з метою навчання державних службовців щодо участі в державному замовленні були запрошені не педагоги або теоретики, а представники Львівського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України, Державної фінансової інспекції в Львівській області, Прокуратури Львівської області, департаментів Львівської обласної державної адміністрації, Львівської міської ради.

Діалог бізнесу і влади у конструктивному освітньому аспекті дав змогу, крім гарантованого двостороннього краудсорсингу (crowdsourcing) вдосконалення системи закупівель, у стислі терміни встановити і сформувавши пул професіоналів у державному замовленні з числа суб'єктів малого та середнього підприємництва.

Вкрай важливо, щоб державні службовці, які пройшли курс навчання щодо участі у державному замовленні, могли надати свої пропозиції стосовно впровадження нових освітніх програм, проведення спеціалізованих семінарів і круглих столів.

У процесі підготовки до введення освітньої програми виникали питання, вирішення яких вимагало поєднання технологій дистанційного й очного навчання. Багатогадинний формат навчання передбачає складне організаційно-технологічне вирішення завдання – проведення очно-заочного дистанційного освітнього семінару з частою зміною спікерів і форматів передачі навчальної інформації. Невдовзі відповідне рішення було віднайдено, яке, зрештою, себе виправдало.

У зазначений час слухачі, яким зручно очно проходити навчання, збираються на єдиному мультимедіа майданчику освітнього центру. Регламент і таймінг семінару відомий заздалегідь, онлайн трансляція із записом дає змогу на відстані брати участь у заході тим державних службовців, які як зручну обрали форму отримання знань із використанням дистанційних освітніх технологій.

Безумовно, Львівська обласна державна адміністрація вже розпочала формування елементів електронної держави. Водночас спікери можуть також в інтерактивному телемостві підключатися до загальної трансляції. Тематично семінар поділено на теоретичну і практичну частини. Завершується семінар бізнес-тренінгом із участю у тестовому електронному аукціоні і перевіркою знань. У процесі занять можна отримати відповідь на будь-яке питання за темою.

Така форма навчання проявила себе як оптимальне співвідношення змістовної частини, послідовності викладу матеріалу, доступності передачі інформації. Це, безумовно, сприяє якісному засвоєнню навчального матеріалу і розумінню основних засад участі у державному замовленні. За результатами кожного семінару, крім тестів для перевірки знань, здійснювався контроль за якістю наданих освітніх послуг. Слід зазначити, що зі загальної кількості слухачів освітніх семінарів 98% респондентів були повністю задоволені якістю наданої інформації, навчального матеріалу, роботи спікерів і команди організаторів загалом.

Основною метою впровадження цього освітнього продукту є забезпечення кваліфікованої практичної підготовки державних службовців до роботи як учасників державного замовлення – потенційних сумлінних виконавців державного замовлення.

За період із 10 вересня 2014 р. до 1 травня 2015 р. проведено 12 навчальних семінарів із використанням інструментарію електронної освіти, які відвідали 263 державні службовці (зокрема 208 – пройшли навчання дистанційно). Це засвідчує стабільно посилений інтерес до сфери державних

закупівель. Найбільшу активність до такого навчання державні службовці проявили у вересні (184 слухачі), жовтні (210 слухачів), листопаді (248 слухачів), листопаді (172 слухача) 2014 р. (Додаток Е).

Надалі ситуація була стабільною – близько 100–150 слухачів щомісяця. Зростання інтересу державних службовців саме у цей період, на нашу думку, обумовлений зміною тематики освітньої програми, впровадженням додаткових освітніх семінарів з урахуванням зміни нормативної бази.

Відтак відповідно до побажань державних службовців впроваджено такі спеціальні курси: «Підприємницький краудсорсінг для вдосконалення системи закупівель»; «Доступ до державних замовлень організацій, з-поміж членів яких є особи з обмеженими можливостями»; «Інвестиційні торги – від подачі заявки до перемоги в аукціоні».

На думку У. Хортон і К. Хортон, нові інформаційні технології в освіті охоплюють три складові: технічні пристрої, програмне забезпечення та навчальне забезпечення [187, с. 12]. До сучасних технічних пристроїв, окрім комп'ютера, належать принтер, сканер, телевізійна й відеоапаратура, пристрої для перетворення інформації з однієї форми в іншу тощо. Оскільки комп'ютер є основою інформаційних технологій, зазвичай інформатизацію освіти розуміють як комп'ютеризацію навчання, тобто використання комп'ютера як засобу навчання і ширше – як багатоцільове використання комп'ютера у навчальному процесі.

Другою складовою інформаційних технологій є програми, що керують роботою на комп'ютері й обслуговують цю роботу.

На думку М. Меллінга, третю, найголовнішу, складову інформаційних технологій становить навчальне забезпечення як особливий клас програм – навчальні програми, навчальні системи [188, с. 21–24]. Власне вони і визначають процес і технологію комп'ютерного навчання, а також постійно удосконалюються фахівцями.

Сьогодні існують бази і банки даних, гіпертекстові системи, створені спеціально для навчальних цілей. З-поміж навчальних систем найбільш поширені такі: для тренування умінь і навичок; тренувальні; для формування

знань, зокрема наукових понять; програми для проблемного навчання; імітаційні та моделюючі програми; дидактичні ігри [189–194].

За визначенням учених, інформатизація освіти спричиняє істотні зміни багатьох аспектів навчального процесу [195]. Змінюється діяльність викладача й особи, яка навчається. Особа, яка навчається, може оперувати значним обсягом різноманітної інформації, інтегрувати її, має змогу автоматизувати її обробку, моделювати процеси і вирішувати проблеми, бути самостійною у навчальних діях тощо. Викладач також звільняється від рутинних операцій, отримує змогу діагностувати осіб, які навчаються, відстежувати динаміку їх навчання і розвитку. Водночас, на думку учасників науково-практичної конференції «Інноваційні комп'ютерні технології у вищій школі», деякі викладачі не готові до переходу від аудиторної форми навчання, зокрема традиційного навчання, до використання інформаційних технологій в освіті [196]. Електронна техніка наразі використовується здебільшого як допоміжний засіб навчання. Певною мірою комп'ютер і нові інформаційні технології поступово поглинатимуть навчальний процес, але, очевидно, не замінять повністю традиційні технології навчання.

З огляду на процес упровадження курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій в освітній процес державних службовців у країнах ЄС, можна констатувати прагнення до встановлення єдиної комплексної процедури державної акредитації.

Зокрема, здійснюється спеціальне ліцензування установ, які у повному обсязі застосовують дистанційні освітні технології (наприклад, у Великій Британії для державних і муніципальних службовців понад 70% навчального часу у разі навчання за програмами різного рівня відводиться на навчання з використанням дистанційних освітніх технологій).

За сучасних умов в Україні процедура атестації може бути елементом комплексної перевірки. Відтак найперше має розглядатися вимога обов'язкової державної акредитації закладів освіти всіх видів (державних і недержавних),

яка проводиться у вигляді комплексної процедури, що передбачає ліцензування і, за потреби, атестацію (для закладів освіти, що вже здійснили випуск осіб).

Зазначене вимагає визначити єдиний правовий статус окреслених процедур акредитації та ліцензування. Усі освітні установи мають отримувати право на освітню діяльність із отриманням ліцензії на освітню діяльність і право видавати документи про закінчення вишу державного взірця після їх державної акредитації за відповідною програмою (але не з часу їх утворення).

Потрібно визначити терміни дії ліцензій та акредитацій. Вимога щодо єдиних термінів дії ліцензій і акредитацій є більш жорсткою і може бути реалізована за необхідності створення міждержавних консорціумів і асоціацій. Державна акредитація повинна враховувати результати громадських акредитацій професійних асоціацій і міжнародних акредитаційних (сертифікаційних) органів.

Безумовно, державна акредитація і ліцензування філій установ освіти має здійснюватися спільно з головними установами освіти, оскільки філії є елементами єдиної ресурсної системи. Заклади освіти повинні нести повну відповідальність за діяльність своїх філій.

Водночас є другий комплекс проблем, що стосується повної відсутності правових норм, які регулюють ліцензування закладів освіти, що в повному обсязі застосовують дистанційні освітні технології.

За наявності систем управління освітою, які жорстко контролюють умови організації та процес навчання, ігнорування особливостей дистанційних освітніх технологій призводить до демотивації установ освіти щодо використання дистанційних освітніх технологій і загалом до уповільнення темпів розвитку дистанційних освітніх технологій в Україні.

Зокрема, згідно з чинним законодавством установи освіти, які реалізують електронне навчання, у ліцензійних нормах зазвичай вказують чисельність територій, де навчатиметься визначена кількість осіб. Вимоги до бібліотек

такого вишу не враховують індивідуальні комплекти навчально-методичних матеріалів для осіб, які навчаються, і ресурси Інтернет-бібліотеки.

На основі досвіду діяльності закладів освіти, що в повному обсязі застосовують дистанційні освітні технології (наприклад, у Польщі), доцільно розробити специфічні вимоги для ліцензування закладів освіти, що відображають особливості дистанційного навчання. Сутність запропонованих змін ліцензійних нормативів заснована на доведенні факту еквівалентності багатьох видів програм навчання у традиційних формах і електронного навчання (слід враховувати специфіку навчання за програмами загальної підготовки державних службовців і програмами навчання за напрямами державного управління у різних сферах виконавчої влади).

На нашу думку, основні вимоги до установ електронної освіти у системі професійної підготовки державних службовців доцільно передбачити у положеннях «Про освітні установи вищої професійної освіти (вищому навчальному закладі)», «Про ліцензування закладів вищої та післявузівської професійної і додаткової освіти», «Про державну акредитацію закладів вищої професійної освіти» з урахуванням вимог, що висувуються до установ дистанційної освіти. Законодавчо слід закріпити додаткові вимоги:

– пропускна здатність телекомунікаційного каналу установ, що використовують технології електронного навчання, має бути достатня для організації навчального процесу за всіма видами навчальної роботи і технологіям педагогічного спілкування, передбаченим навчальним планом і календарним графіком навчального процесу;

– інформаційне забезпечення освітньої діяльності мають становити інформаційні ресурси на різних носіях і засоби оперативного доступу до них;

– інформаційні ресурси мають повною мірою забезпечувати навчальний процес;

– професорсько-викладацький склад, інженерно-технічний та навчально-допоміжний персонал повинні періодично проходити перепідготовку або підвищення кваліфікації у галузі нових інформаційних та освітніх технологій;

– установи, що використовують технології електронного навчання, повинні мати сертифікованих фахівців у галузі управління комп'ютерними мережами та базами даних.

Аналіз нормативно-правової бази використання інформаційно-комунікаційних технологій в освітній сфері, в умовах формування та розвитку інформаційного суспільства, засвідчує необхідність удосконалення нормативно-правових актів, що регламентують питання міжнародної співпраці установ освіти та створення структурних відокремлених підрозділів на території України. Це, зокрема, є актуальним у контексті ратифікації Угоди між Україною і Європейським Союзом про участь України у Рамковій програмі Європейського Союзу з наукових досліджень та інновацій «Горизонт 2020» [197].

Найперше чимало проблем стосується гармонізації. Це, зокрема, сьогодні спричиняє найбільшу кількість конфліктних ситуацій через суперечливість правових норм, що регулюють міжнародну співпрацю закладів освіти у сфері державної служби і діяльність їх відокремлених структурних підрозділів на території України.

Відтак основні проблеми полягають у:

– нерозвиненості і суперечливості правових актів, що регулюють питання ліцензування, акредитації й атестації філій установ освіти;

– відсутності нормативного врегулювання порядку встановлення відносин з установами освіти інших держав (окрім передбаченого міжнародними договорами, що укладаються між урядами та органами управління освітою держав, або між центральними органами виконавчої влади у галузі державної служби);

– визначенні функцій філій і представництв (зокрема, позбавлення останніх права провадити освітню діяльність);

– обмеженнях на проведення підсумкової атестації у відокремлених структурних підрозділах, що здійснюють навчання за дистанційними освітніми технологіями, тощо.

Таким чином, необхідно чітко визначити загальні положення правового статусу відокремлених структурних підрозділів закладів освіти, осіб, які навчаються, та працівників освіти. Відтак мають бути враховані вимоги вертикальної гармонізації (зокрема, національних законів).

Статус осіб, які навчаються, і співробітників відокремлених структурних підрозділів повинен бути таким же, як і в аналогічних категорій головних організацій.

Потрібно визначити правовий статус нових професій у системі освіти, пов'язаних із використанням дистанційних освітніх технологій (тьютори (від англ. tutor – учитель), викладачі-консультанти тощо).

Доцільно розробити пакет нормативних документів щодо створення та діяльності структурних підрозділів вишів однієї країни на території іншої, який, зокрема, міститиме:

- типову міжнародну угоду про створення структурних підрозділів у закордонних країнах;

- типові положення про філію вишу за кордоном;

- типові положення про представництво вишу за кордоном (із обов'язковою вказівкою вказівка, що з метою надання студентам, які навчаються за заочною формою, допомоги в освоєнні освітніх програм безпосередньо за місцем їх роботи та проживання, вищий навчальний заклад має право здійснювати лекції, консультації, поточний контроль успішності, проміжну та підсумкову атестацію осіб, які навчаються, шляхом залучення штатних науково-педагогічних працівників вищого навчального закладу на основі навчально-матеріальної бази представництва);

- типову міжнародну угоду про спільний освітній заклад у сфері професійної підготовки державних службовців. Створення локальних актів дає змогу систематизувати й уніфікувати підходи до процесу організації електронного навчання в освітніх установах і встановити чіткі правила, що визначають права й обов'язки учасників процесу на всіх етапах. Водночас створення локальних нормативних актів не вирішує загальну проблему

впровадження дистанційних технологій, що полягає у нормативно-правовому забезпеченні на регіональному рівні.

Вирішення зазначених питань імовірно у рамках TAIEX Technical Assistance information Exchange SIGMA (Support for Improvement Governance and Management) і проектів Twinning у контексті виконання пункту 7 Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [87]

Використання інформаційних технологій і їх впровадження в освітній процес, дає змогу істотно впливати на характер подачі інформації, а отже, і на методи навчання, зумовлюючи активізацію всіх видів діяльності осіб, які навчаються (розумову, мовну, фізичну), що, безсумнівно, прискорює процес засвоєння матеріалу та сприяє інтенсифікації навчального процесу.

Сучасний рівень розвитку інформаційних технологій дає змогу широко використовувати їх у професійній підготовці державних службовців. Останніми роками, за умов формування та розвитку інформаційного суспільства, істотно змінилися світові та національні пріоритети у створенні, розвитку та застосуванні нових інформаційних технологій в освіті. Вітчизняні вищі навчальні заклади відходять від практики епізодичного застосування комп'ютерних технологій і формують навчальний процес на основі комплексної інформатизації процесів навчання, що передбачає:

- створення інформаційної інфраструктури сфери освіти, зокрема єдиного інформаційного освітнього простору на всіх рівнях;
- інформатизацію наукових досліджень і розробок, що провадяться в системі освіти,
- створення і розвиток сучасної системи дистанційної освіти на базі телекомунікаційних технологій.

Упровадження та використання в освітньому процесі новітніх інформаційних технологій, окрім інтенсифікації навчального процесу та забезпечення доступності й усвідомленості навчання, дає змогу змінити характер навчально-пізнавальної діяльності державних службовців, активізуючи їх самостійну

роботу з різними електронними засобами навчального призначення, що сприяє підвищенню якості отриманих знань.

Водночас широкі можливості сучасних інформаційних технологій сприяють переходу організації навчального процесу у сфері професійної підготовки у вищому навчальному закладі, до системи електронного навчання. Це робить освіту доступною будь-коли, будь-де і на будь-якому пристрої, а також розширює можливості доступу до віддалених інформаційних ресурсів, забезпечуючи відтак інтеграцію і глобалізацію освітніх процесів серед наукових світових співтовариств.

Узагальнюючи дослідження Ж. Вірної, А. Мудрика, С. Ківалова, О. Лавренової, М. Коновалової, О. Шовгелі, доцільно зазначити, що основними організаційними умовами успішного та ефективного застосування інформаційних технологій в організації навчального процесу, крім врахування індивідуальних якостей осіб, які навчаються, а також освітніх потреб і цілей навчання, є:

- розвиток матеріально-технічної бази за рахунок розширення комп'ютерного парку, розвитку локальних комп'ютерних мереж та збільшення доступу до глобальних мереж;

- удосконалення базової підготовки осіб, які навчаються в галузі інформаційних технологій, що охоплює нові методичні підходи й інформаційні технології;

- застосування нових інформаційних технологій у викладанні загальних дисциплін і самостійній роботі державного службовця;

- організація доступу до глобальних інформаційних ресурсів, створення власних ресурсів у вигляді тематичних web-сайтів і мультимедійних курсів;

- підготовка і перепідготовка викладацьких кадрів у галузі нових інформаційних технологій [198–201].

Очевидно, інформаційні технології не можуть замінити людське спілкування, проте їх активне застосування не знижує ролі викладача. Широке впровадження сучасних інформаційних технологій в організацію навчального

процесу у сфері підготовки державних службовців дає змогу підготувати у навчальному закладі висококваліфікованого, конкурентоспроможного і затребуваного фахівця, який уміє швидко орієнтуватися й адаптуватися за нових умов навколишнього середовища.

За сучасних інформаційних технологій водночас формується новий підхід до проблеми індивідуалізації навчання. Використання програмного комп'ютерного продукту, заснованого на принципах штучного інтелекту (логічні, фреймові, продукційні моделі представлення знань, семантичні мережі [150, с. 410–413]) розглядають як перспективний напрям особистісно-орієнтованого навчання.

На наш погляд, істотний внесок у вирішення завдань рівневої диференціації можуть здійснити впроваджувані нині нові освітні стандарти та інформаційні технології навчання. Відтак, з одного боку, мінімальний базовий рівень навчальної підготовки, передбачений стандартами, забезпечує доступність освіти кожному, а з іншого – створюються умови для більш повного розкриття особистих можливостей і здібностей осіб, які навчаються.

На думку Н. Діденка, щодо концепцій освіти державних службовців у країнах ЄС, то сучасні підходи до навчання мають бути спрямовані на досягнення цілей, орієнтованих безпосередньо на кожну особистість, яка навчається [202].

Індивідуалізована технологічна підготовка, що забезпечує досягнення поставлених цілей, покликана вирішити такі завдання:

- розвинути здібності й інтереси осіб, які навчаються;
- надати технологічні знання, практичні вміння та навички ефективної роботи;
- підвищити самостійність у процесі технологічної підготовки;
- закріпити у практичній діяльності знання, отримані під час вивчення наук;
- виявити приховані (потенційні) можливості осіб, які відстають у навчанні, і створити умови для розвитку їх здібностей;

– виявити найбільш здібних осіб, які у майбутньому становитимуть резерв обдарованих аспірантів і асистентів вишів за профілем державного управління.

У сучасному інформаційному суспільстві основою розвитку цивілізації є інформаційні процеси, зокрема широке застосування мають інформаційно-комунікаційні технології. Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у сфері діяльності людини сприяло виникненню і розвитку глобального процесу інформатизації. Своєю чергою, цей процес сприяв розвитку інформатизації освіти, що є однією з найважливіших умов реформування та модернізації системи вітчизняної освіти у сфері державної служби.

В Україні, як і в багатьох інших країнах Європейського співтовариства, посилюється увага докола проблеми інформатизації професійної підготовки державних службовців як однієї з найбільш важливих стратегічних проблем розвитку державного управління [203; 204]. Під інформатизацією відтак розуміється цілеспрямована діяльність з розробки та впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема у:

– навчальний процес для підготовки державних службовців до діяльності в умовах сучасного інформаційного суспільства, підвищення якості загальноосвітньої та професійної підготовки фахівців на основі широкого використання інформаційно-комунікаційних технологій;

– управління системою освіти для підвищення ефективності й якості процесами управління;

– методичну та науково-педагогічну діяльність для підвищення якості роботи педагогів, розробки та впровадження нових освітніх технологій на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій [205].

У контексті приєднання України до Болонського процесу вітчизняна система освіти зазнала перегляду. Останніми роками тенденція тяжіє до інтеграції України до європейського освітнього простору, а отже, її реформування. Доцільно відтак зазначає Г. Калінічева, що одним із головних

напрямів реформування вітчизняної освіти є його інформатизація [206, с. 62–63], яка на сучасному етапі розвивається за чотирма основними напрямками:

– оснащення освітніх установ сучасними засобами інформатики та використання їх як нового педагогічного інструменту, який дає змогу істотно підвищити ефективність освітнього процесу. Цей напрям одержав в нашій країні назву педагогічної інформатики. Розпочавшись з освоєння і фрагментарного впровадження новітніх інформаційних технологій у традиційні навчальні дисципліни, педагогічна інформатика стала розвивати і пропонувати педагогам нові методи й організаційні форми навчальної роботи, які в подальшому стали використовуватися повсюдно і сьогодні здатні підтримувати практично все різноманіття освітнього процесу у системі вищої освіти. Проблема тут полягає лише у рівні оснащеності освітніх установ сучасними засобами інформатизації;

– використання сучасних засобів інформатики, інформаційних телекомунікацій і баз даних для інформаційної підтримки освітнього процесу, забезпечення можливості віддаленого доступу педагогів і осіб, які навчаються до наукової та навчально-методичної інформації і у своїй країні, і в інших країнах світового співтовариства;

– розвиток і поширення дистанційної освіти – нового методу реалізації процесів освіти та самоосвіти, що дає змогу істотно розширити масштаби освітнього простору та забезпечити можливість доступу все більшої частини населення до освітніх ресурсів певної країни та інших країн світової спільноти;

– перегляд і радикальна зміна змісту освіти на всіх його рівнях, що обумовлено стрімким розвитком процесу інформатизації суспільства. Ці зміни орієнтуються не тільки на все більшу загальноосвітню і професійну підготовку осіб, які навчаються у галузі інформатики, але також і на вироблення якісно нової моделі підготовки державних службовців до діяльності в умовах постіндустріального інформаційного суспільства, формування у них абсолютно нових, необхідних для цих умов, особистих якостей і навичок.

Інформатизація професійної підготовки державних службовців розвивається на підставі концепцій і програм на різних рівнях – від державного до рівня освітньої установи. Існує низка напрямів інформатизації освіти, де результати, заявлені у попередніх концепціях, досягнуті тільки частково через різні причини [207–209]. З огляду на стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти, найбільш важливими напрямами і надалі є:

- створення національної інформаційної інфраструктури професійної підготовки державних службовців, інтегрованої до європейської освітньої системи;

- розробка дієвої нормативно-правової бази;

- створення системи стандартизації та сертифікації інформаційних технологій професійної підготовки державних службовців;

- створення інформаційно-аналітичної системи управління професійною підготовкою у сфері державної служби;

- розробка науково-обґрунтованої методології використання інформаційних технологій в освітньому процесі професійної підготовки державних службовців;

- створення базового курсу інформатики для всіх етапів безперервної освіти – післявузівської та додаткової освіти;

- підготовка і перепідготовка кадрів для системи професійної підготовки державних службовців у галузі використання та впровадження нових інформаційних технологій [210].

З огляду на дослідження А. Кочаряна, Н. Морзе, Н. Артеменко, О. Кравченко, Б. Візірова, сьогодні одним із основних напрямів інформатизації професійної підготовки державних службовців і надалі є формування інформаційної культури [211–215]. Однак цей напрям потребує, на наш погляд, більш комплексного й інтегрованого підходу, оскільки у більшості документах щодо інформатизації освіти інформаційна культура розуміється доволі вузько – як професійна характеристика сучасного фахівця в галузі

застосування інформаційно-комунікаційних технологій у своїй професійній діяльності.

Відтак в інформаційному суспільстві інформаційну культуру слід розглядати:

- як певний ступінь сформованості людини для органічного входження в інформаційне суспільство, у простір його культури;
- як досягнутий рівень організації інформаційних процесів;
- ступінь задоволення людей в інформаційному спілкуванні;
- рівень ефективності створення, збирання, зберігання, переробки, передачі, подання та використання інформації, що забезпечує цілісну картину світу;
- передбачення наслідків прийнятих рішень.

У цьому контексті питання формування інформаційної культури постає одним із найважливіших у процесі реформування й інформатизації професійної підготовки. Аналіз сучасних напрямів розвитку процесу інформатизації освіти засвідчує, що його раціональна організація в інтересах подальшого науково-технічного, соціально-економічного і духовного розвитку суспільства – це складна і надактуальна науково-організаційна та соціальна проблема, для вирішення якої необхідні скоординована і постійна взаємодія фахівців освіти й науки.

Отже, застосовуючи підходи Б. Половіна, Н. Морзе, Г. Проценко, Н. Статінової [216–218; 198, с. 10–12], необхідно зазначити: по-перше, інформатизація професійної підготовки державних службовців охоплює цілі і зміст; по-друге, використання у навчальному процесі автоматизованих навчальних систем і інших технологій зобов'язує до перегляду методів і форм навчання й нового розуміння дидактичного процесу, встановлення нових принципів; по-третє, інформатизація професійної підготовки державних службовців передбачає насамперед розробку навчального забезпечення дидактичного процесу на основі нових і традиційних інформаційних технологій.

Навчання державних службовців із застосуванням дистанційних освітніх

технологій передбачає інтеграцію традиційного уроку і кейсові технології дистанційного навчання, де контент (кейс) представлений у вигляді електронного посібника, призначеного для самостійного вивчення і формування основ комунікативної компетенції. Акцент за такого навчання ставиться на самостійній активній діяльності державного службовця [219].

Дидактичний потенціал дистанційних освітніх технологій як засобу самостійної роботи державних службовців з оволодіння основами комунікативної компетенції полягає у:

- диференціації й індивідуалізації процесу оволодіння основами комунікативної компетенції;
- автоматизації контролю, що дає змогу, скоротивши час, збільшити об'єктивність оцінки якості засвоєння матеріалу;
- оптимізації процесу оволодіння основами комунікативної компетенції за рахунок програмних засобів забезпечення;
- підвищення інтересу до вивчення предмета.

Електронний посібник має модульну будову, низку специфічних рис і формується на засадах комунікативно-когнітивного підходу до навчання [220]. За сучасних умов реформування, інформатизації, варіативності та диференційованості освіти електронний посібник є важливим засобом методичного забезпечення навчального процесу, що охоплює цілі, зміст, дидактичні процеси та організаційні форми [221]. Методика використання дистанційних освітніх технологій у професійній підготовці державних службовців передбачає специфічні форми, методи, засоби та прийоми навчання і забезпечує готовність до оволодіння основами іншомовної комунікативної компетенції.

Сфери завдань публічного адміністрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій у навчальному процесі державних службовців зазвичай окреслюють такими поняттями: «комунікативна компетенція», «дидактичний потенціал», «комунікативно-

когнітивний підхід». Цей поділ орієнтується на історичну диференціацію сфери освітніх послуг. У контексті організаційних складових інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій у навчальний процес державних службовців щодо структури завдань і заснованій на ній концепції адміністративно-правового регулювання передусім вирізняється інша класифікація типів, зокрема: інформаційне забезпечення навчання, інформаційна підтримка й освітнє публічне адміністрування за посередництвом третіх осіб.

Звісно, ці поняття не вичерпують наявних сфер адміністративно-правового регулювання. Вони мають на меті виокремити три характерні форми впливу і привернути увагу до різних видів взаємодії між державним службовцем і освітнім публічним адмініструванням.

Водночас електронне навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій є важливою галуззю європейської кооперації у сфері публічної адміністрації. Воно пропонує добре розроблений режим кооперації насамперед для горизонтальної публічно-адміністративної співпраці між державами-членами Європейського Союзу.

Розглянувши інформаційно-правові складові інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій у навчальний процес професійної підготовки державних службовців, доцільно зробити такі висновки:

– державне управління в українському суспільстві на шляху до інформаційного, заснованого на економіці знань, де ключову роль виконує інтелектуальний потенціал, висуває до професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні нові вимоги: всебічність, доступність і своєчасність оновлення автентичного матеріалу (зміст навчання); широке охоплення аудиторії, незалежно від місця і часу звернення; використання сучасних інформаційних технологій; індивідуальний диференційований підхід до вибору зручних форм і методів навчання; створення комфортних умов для

навчання; забезпечення гарантії якості освіти;

– дистанційні освітні технології – організаційно-правовий механізм підвищення доступності освіти та подолання цифрової нерівності, що є одним з основних принципів, які визначають умови формування інформаційного суспільства. Організаційні складові інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних освітніх технологій класифікуються за блоками: методологічний, методичний, інформаційний, комунікативний, контрольний;

– створення єдиної системи електронного навчання не повинно перешкоджати самостійності освітніх установ і розвитку різноманітних форм електронного навчання, що забезпечують дотримання вимог державного освітнього стандарту;

– поряд із основними вимогами, що висувуються до установ електронної освіти, до установ дистанційної освіти у сфері професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні доцільно законодавчо закріпити такі додаткові вимоги:

– інформаційне забезпечення освітньої діяльності має представляти інформаційні ресурси на різних носіях і мати засоби доступу до них;

– інформаційні ресурси мають повною мірою забезпечувати провадження навчального процесу;

– інформаційно-комунікаційна інфраструктура охоплює як одне ціле освітні ресурси (повні курси, навчальні матеріали, модулі, підручники, відео, тексти, програмне забезпечення, а також будь-які інші засоби, матеріали або технології, використані для надання доступу до знань) України за допомогою телекомунікаційних мереж і забезпечує ефективне використання дистанційних освітніх технологій, систем і мереж зв'язку для підготовки державних службовців у різних галузях діяльності;

– з уваги на значущість інформаційних технологій у сучасному світі, а також їх використання для інтеграції держави в глобальне інформаційне суспільство, є необхідність системного правового регулювання, що забезпечує певні гарантії стабільного розвитку та захисту інтересів учасників єдиного

освітнього простору в Україні.

Висновки до Розділу 2

Розглянувши механізм адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців в Україні, доцільно зробити такі висновки:

– під механізмом адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців прийнято розуміти взаємопов'язані та взаємодіючі правові засоби, що беруть участь у правовому регулюванні суспільних відносин. Відтак до основних елементів належать правові норми, правовідносини і акти реалізації суб'єктивних прав і обов'язків;

– норми, що регулюють правовідносини щодо професійної підготовки державних службовців, становлять самостійний правовий інститут, що охоплює положення конституційного, адміністративного та трудового права, його призначення полягає у забезпеченні комплексного правового регулювання суспільних відносин у зазначеній сфері;

– правова природа інституту професійної підготовки державних службовців має характер комплексного правового інституту. Чимало відносин із професійної підготовки державних службовців складається у процесі державного управління, є управлінськими, мають адміністративно-правовий характер і регулюються нормами адміністративного права. Ці відносини є особливим видом суспільних відносин, що становлять самостійний предмет правового регулювання;

– адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні у контексті забезпечення електронного навчання з використанням дистанційних освітніх технологій характеризується багаторівневою системою, для диференційованого позначення якої ще не існує єдиного поняття. Її вивчення на основі джерел права не є всебічним і вимагає зорієнтованості на правові відносини;

– глобальний процес переходу від індустріального до інформаційного суспільства, соціально-економічні зміни, які відбуваються в Україні, вимагають

істотних перетворень у багатьох сферах діяльності держави на основі сучасних наукових досліджень. Це, зокрема, стосується вирішення актуальних проблем розвитку системи підготовки державних службовців на основі нових прогресивних концептуальних підходів, упровадження у навчальний процес новітніх педагогічних технологій і науково-методичних розробок щодо використання нових інформаційно-комунікаційних технологій;

– державне управління в українському суспільстві на шляху до інформаційного, заснованого на економії знань, де ключову роль виконує інтелектуальний потенціал, висуває до професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні нові вимоги: всебічність, доступність і своєчасність оновлення автентичного матеріалу (зміст навчання); широке охоплення аудиторії, незалежно від місця і часу звернення; використання сучасних інформаційних технологій; індивідуальний диференційований підхід до вибору зручних форм і методів навчання; створення комфортних умов для навчання; забезпечення гарантії якості освіти; відповідність рівнів і ступенів освіти

– дистанційні освітні технології як організаційно-правовий механізм підвищення доступності освіти є одними з основних принципів, що визначають умови формування інформаційного суспільства. Організаційні складові інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних освітніх технологій у контексті адміністративно-правового регулювання класифікуються за блокам: методологічний, методичний, інформаційний, комунікативний, контрольний;

– інформаційно-комунікаційна інфраструктура охоплює як єдине ціле освітні ресурси (матеріали, технології, що використовуються для надання доступу до знань) за допомогою телекомунікаційних мереж і забезпечує ефективне використання дистанційних освітніх технологій, систем і мереж зв'язку для підготовки державних службовців у різних галузях діяльності.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

3.1 Міжнародний досвід адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців

Формування і розвиток в Україні публічно-правового інституту державної служби, заснованого на засадах професіоналізму та компетентності, висунуло низку проблем, які потребують ґрунтовного наукового дослідження. Найважливіша з-поміж них – перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців, здатних реалізувати свої функції за принципово нових соціально-економічних умов.

Становлення державної служби й організація перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів державної служби – два аспекти єдиного процесу. Нині практично немає жодного питання у сфері державного управління, яке б не стосувалося проблем професіоналізму та забезпечення відповідної підготовки державних службовців. Відтак постає 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 слід вдатися до досвіду провідних країн світу у сфері адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців, застосування якого стало помітною тенденцією сучасного світового розвитку, набуло значного поширення та перейняття у практику багатьох країн. Україна теж не є винятком і вирізняється дослідженнями європейського 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. Стельмашук, О. Якубовський, О. Оболенський, С. Сьомін, М. Іщенко, О. Гончарук, Б. Бакота й ін. [222–232].

За останні десятиліття багато країн Європейського Союзу розпочало адміністративно-державні реформ, спрямовані на подальше вдосконалення державного апарату відповідно до вимог часу. Росія і країни ЄС є найближчими сусідами, які мають спільні засадничі цінності й цілі, тому для вітчизняних політиків і вчених особливий інтерес становлять дослідження у сфері європейської політики та державного управління.

Реформування адміністративно-державного управління, що розпочалося в європейських країнах у 80–90-ті рр. ХХ ст. і триває досі, має певні загальні тенденції і відмінності. Усвідомлення загального й 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 й урахуванню досягнень під час 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. Відомий європейський фахівець доктор У. Барч (керівник Берлінської філії Федеральної академії державного управління МВС ФРН) слушно зазначив, що попри те, що сьогодні перед європейськими країнами постали схожі вимоги у сфері управління, водночас необхідно зважати на те, що відповіді на потреби часу не можуть бути однаковими [233, с. 171].

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.

На думку О. Акімова, 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 [234, с. 7–9].

Різноманіття концептуально описаних моделей реформування державної служби, розроблених у рамках 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 [235, с. 5–6].

Модель «ринкової» державної служби реалізовано у США. Це концепція держави, орієнтована на споживачів як певного «сервісного центру», що надає відповідні послуги, визначені зобов'язаннями, диференційовані за сферами і рівнями державного управління, що забезпечує підготовку громадян із відповідною кваліфікацією і доступ до розробки механізмів внутрішньодержавного і цивільного контролю та оцінку якості виконання державних зобов'язань.

Модель «участі» державної служби (реалізована певною мірою у Великобританії, ФРН, Франції) – це модель реалізації публічного інституту служби на основі неформальних механізмів, що впливають на ефективність діяльності осіб, що заміщають державні посади і займають посади державної служби, серед яких можна виокремити:

- активне суспільне схвалення/несхвалення (коли якась форма поведінки стає прийнятною або непринятною для суспільної свідомості);
- репутаційний контроль (коли репутація є істотним елементом соціального капіталу, який може бути успішно затребуваний після відходу з політики або

державної служби);

– наявність референта груп (коли наслідують приклад авторитетних особистостей або групи особистостей і/або співвідносять свої дії з очікуваною оцінкою такої групи).

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, що охоплює:

– аналіз посади, відповідно до якого письмово складається опис посадових обов'язків, а також знань і навичок, якими має володіти людина на цій посаді (профіль належної кандидатури);

– рекламу вакансій, що містить короткі дані про посадові обов'язки і профіль відповідного кандидата серед придатних груп людей;

– стандартну форму заяви/анкети;

– систему призначення балів на основі профілю відповідного кандидата;

– процедуру short listing (шорт-лістинг – відбір найбільш оптимальних заяв, що зменшує кількість поданих, за якої настає змога здійснити відбір співробітника);

– заключну процедуру відбору на основі профілю, передбачаючи співбесіду з певним колом осіб;

– процедуру призначення на посаду на основі системи нарахування балів;

– повідомлення всіх кандидатів про результати відбору.

Таким чином досягається критерій «універсальності відбору». «Гнучкість» у цьому разі полягає в тому, що будь-який кандидат може претендувати на заняття будь-якої посади державної служби.

Модель «дерегульованої» державної служби – залучення кадрів на цивільну службу, що характеризується певним ступенем відкритості. Це означає, що критерії відбору нових кадрів ґрунтуються на наявному у кандидатів досвіді управлінської роботи та відкритості конкурсу на заміщення вакантних посад особами, що не перебувають на державній службі. Вважається, що особи, які

займають посади виконавчого керівництва і володіють керівними навичками та досвідом роботи за межами державної служби, здатні внести зміни у менталітет державних службовців. Це основа цивільної служби як високопрофесійного, політично неупередженого механізму із високими стандартами сумління, що дають змогу уникати будь-яких форм несправедливої дискримінації за допомогою таких елементів:

- найм на роботу найбільш належного кандидата;
- здійснення всіх призначень таким чином, щоб унеможливити чиєсь заступництво (друзів, родичів або ділових партнерів);
- забезпечення політичної неупередженості через процедуру підбору персоналу.

Кожна з виокремлених моделей по-своєму коригує постулати традиційної моделі і має значну привабливість, за якою приховані її концептуальні, вартісні і 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 [236, с. 25–26; 59–62; 79–81; 157–158].

Типовими винятками для усіх зазначених моделей є обрані посадовці, політичні призначення, практика позитивної дискримінації та внутрішні призначення та переводи (зокрема на вищому рівні).

Як зазначає П. Бейрсто, об'єктивний, прозорий і недискримінаційний процес підбору та відбору кваліфікованих, досвідчених і мотивованих кадрів – це наріжний камінь у досягненні внутрішньої ефективності та зміцнення почуття довіри громадськості до органів державного управління [237, с. 256].

У всіх моделях організації державної служби 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 та визначення мети, яка, на відміну від психологічної структури, піддається не тільки корекції, а й керуванню [237, с. 256].

На думку М. Кассера, найбільш розвинені країни Європейського Союзу найперше зіткнулися з необхідністю оновлення системи державного адміністрування, і саме вони стали ідейними носіями транснаціонального руху за адміністративно-державні реформи, що відповідає потребам постіндустріального суспільства. Відтак одним із найважливіших питань постає ефективність професійного навчання державних службовців [238, с. 14–15].

Проблеми професійного навчання кадрів державного управління особливої актуальності набувають у рамках формування нової освітньої моделі, заснованої на засадах інноваційної, випереджаючої підготовки, перехід до якої чимало вчених пов'язує з виходом на новий етап розвитку суспільства, із пошуком шляхів до вирішення глобальних проблем сучасності. За визначенням Т. Блера, інноваційне навчання державних службовців має сприяти розвитку їх знань і умінь брати участь у державно-управлінській діяльності, вирішувати складні проблеми у житті суспільства і громадян не в міру їх виникнення, а на випередження [239, с. 32].

Відтак у країнах Європейського Союзу висуваються нові вимоги до сучасної оцінки професійного навчання, ефективність якого має вимірюватися не тільки характеристиками навчального процесу, а за допомогою критеріїв соціальної ефективності, використання яких сприятиме переходу на новий, більш якісний, рівень управління системою професійного навчання державних службовців. Така система становить складний організаційно-програмний комплекс, що охоплює на рівні країни широку мережу освітніх установ, державних органів, службовців тощо.

На думку Ф. Фукуями, спільними підставами для реформ адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців у країнах Європейського Союзу були:

– криза держави «загального добробуту» і розширення меж публічного сектора;

– нестійкість економічного і соціального розвитку;

– інтернаціоналізація і глобалізація процесів розвитку;

– зростання інформаційних потоків і комунікаційних технологій;

– прогресуючий занепад довіри з боку населення до держави і бюрократії;

– перехід до постіндустріальних цінностей у культурі і способі життя;

– недостатній рівень професіоналізації державних службовців, що призвело до збільшення кількості корупційних проявів[240, с. 30–33].

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.

Аналіз європейських реформ дасть змогу визначити найбільш важливі проблеми адміністративно-державного реформування адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців та ймовірні варіанти їх вирішень, що є доволі актуальним для сучасних реформаторів у всіх країнах світу, зокрема Україні, яка інтегрує в європейський правовий і економічний простір.

Слушними є наукові погляди І. Василенка щодо сучасного досвіду адміністративно-державного управління в країнах Заходу [241, с. 182–183]. Зокрема, традиції конституційної демократії, доволі високий рівень економічного розвитку, «веберівські» традиції «ідеальної бюрократії», що лежать в основі адміністративно-державного управління в Європі, спричинили загальний контекст адміністративних реформ у сфері адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців у провідних країнах Європейського Союзу. Все це дає змогу виокремити певні найважливіші загалом причини європейських реформ, що вплинули на особливості процесу реформування в цих

країнах, і згрупувати їх у два блоки:

1) внутрішньодержавні причини: політичні, економічні, соціальні, управлінські, інформаційно-комунікаційні та загальнонаукові (невдоволення політичної еліти недостатньо ефективною роботою державного апарату, фінансовими та економічними проблемами у державному секторі; невдоволення громадян роботою уряду, бюрократизмом і якістю наданих публічних послуг; розвиток науково-технічного прогресу та прагнення впровадити інноваційні технології у практику; проблема відставання управлінських технологій державного сектора від управління у бізнесі тощо);

2) міжнародні причини: глобалізація, інформатизація, поглиблення і розширення інтеграції у рамках Європейського Союзу.

Загальні методологічні засади основних адміністративних реформ у сфері адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців, спрямованих на зміцнення державного апарату, визначаються рівнем розвитку сучасного державного управління в Європі та досягненнями світової наукової думки у сфері адміністративно-правового регулювання освітньої діяльності. Саме тому в основі методології основних європейських реформ у сфері адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців знаходиться міждисциплінарний підхід, який спирається на систему принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права (досліджених Т. Коломоєць, М. Германюк [242]), що об'єднує кілька провідних принципів: використання системного, ситуаційного та соціокультурного підходів до реформування; орієнтація на інформаційну парадигму управління; принцип еволюційного розвитку, тобто орієнтація на послідовне, поетапне реформування.

Інноваційні принципи і технології передових адміністративних реформ у сфері, що досліджується, дали змогу побудувати систему управління якістю освіти, використовуючи стандарт управління якістю ISO 9001–2001, що є своєрідним фундаментом для формування загальної, більш досконалої, системи управління в освітній сфері, яка поступово еволюціонувала від «нового

державного менеджменту» до моделі «good governance» («належного управління») [243]. Технології «good governance» допускають перехід від притаманного новому державному менеджменту інструменталізму до системних підходів, спрямованих на повний облік правових і моральних аспектів адміністрування, що, своєю чергою, допускає використання концептуальних положень теорії мереж, синергетики, суспільно-державного управління, теорії демократії комунітарного типу та інших у навчальному процесі і навчальних планах.

Нині можна говорити про формування європейської «рамкової моделі» адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців, яка доволі еkleктична й охоплює напрями:

– інформатизація та дебіюрократизація навчального процесу із застосуванням технологій управління «новий державний менеджмент» у поєднанні з концепцією «належного управління» («good governance»);

– децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг); уведення економічних елементів регулювання – управлінських процесів, сервісне адміністрування, корпоративізм і неокорпоративізм.

У рамках дослідження Н. Артеменко, Н. Гончарук, Т. Кагановської, А. Ковальнової зазначена «рамкова модель» не претендує на повноту, оскільки європейський досвід реформування передбачає важливість установок на культурну гетерогенність і партикуляризм, що найбільш повно відображає модель адміністративного реформування професійної підготовки державних службовців кожної окремої європейської країни [107, 244, с. 73; 245].

Перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців в Європі пов'язані з утіленням концепції «належного управління» («good governance») й «активної держави». Для реалізації концепції «good governance» необхідна додаткова освіта, яка має дати змогу забезпечити: верховенство закону; прозорість системи управління; чутливість до потреб громадян; орієнтацію на згоду, справедливість, результативність і дієвість; 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. Це зумовило появу концепції проектування професійної підготовки державних службовців, спрямованої на фундаменталізацію, широку профільність освіти. Основні положення і результати, що становлять цю концепцію: визначення кількісних і якісних показників, характерних особливостей, способів освоєння будь-якого компонента професійної підготовки фахівці; 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 системоутворюючий чинник) і складається з цільового, змістовного, пізнавального та керуючого блоків. Така модель встановлює рамки освітнього рівня для всіх державних службовців і сприяє розвитку громадянської та ділової активності, охоплюючи основні критерії, що дає змогу системно представити найбільш суттєві параметри навчального процесу, визначити позитивні і негативні аспекти: пріоритетні цілі, рівень перетворень, темпи перетворень, проблемні питання, досягнення державних службовців. Принцип підбору на державну службу фахівців-професіоналів має передусім ґрунтуватися на розумінні соціальних інтересів державними чиновниками. У цьому і полягає основа підходу до держави як соціального, а не правового інституту [241, с. 82].

Англійська модель адміністративно-правового регулювання професійної

підготовки державних службовців є доволі радикальною, внаслідок високого ступеня свободи маневру в рамках системи державного управління. На думку В. Мармазова, у Великій Британії присутня певна інституційна сприйнятливість до реформ основних установ (правові й історичні традиції) [246, с. 6–7]. Реформатори могли опертися на такі важелі, як традиції сильного єдиного адміністративного відомства й однопартійної більшості у парламенті. Специфіка сучасного англійського досвіду реформування виявилася в тому, що принципи нового державного менеджменту вводилися доволі енергійними темпами, динаміка реформування стрімко зростала від неоконсервативних реформ кабінету міністрів під керівництвом М. Тетчер до радикальних трансформацій лейбористського уряду під керівництвом Т. Блера. Із приходом до влади уряду Г. Брауна реформаційна стратегія була багато в чому переглянута в дусі консерватизму і традиціоналізму.

У другій половині ХХ ст. загальнометодологічною і фундаментальною підставою для аналізу системи адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців стає загальна теорія систем і системний підхід, розроблені у працях Н. Вінера, Дж. Ешбі, Л. фон Берталанфі [247–249]. Сучасні зарубіжні дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців приділяють особливу увагу двом аспектам:

- можливостям і межам нормативного регулювання та оцінці діяльності управлінців;
- формуванням мотиваційної основи діяльності державних службовців.

На цю проблематику, зокрема, зауважив французький учений М. Крозьє, який зазначив обмеженість нормативно-правового регулювання діяльності апарату державного управління: навіть найбільш деталізовані і продумані інструкції можуть бути використані на протипагу офіційним цілям державних установ, якщо ігнорується необхідність адекватної мотивації управлінської діяльності [250, с. 214].

Водночас значна увага приділяється питанням професіоналізації державного

управління, емпіричному тестуванню «теорії меритократії» (М. Янг, К. Девіс, У. Мур, Ю. Хабермас), проблемам професійної мобільності кадрів державної служби (Д. Трейман та ін.).

Підвищення ефективності діяльності системи підготовки державних службовців неможливо тільки на основі нормативно-правового регулювання її діяльності. Значною мірою вирішення цього завдання залежить від використання коштів соціального управління при плануванні та оцінці діяльності окресленої системи. Управління системою підготовки кадрів державних службовців є комплексним, системним видом соціальної діяльності, в якій свою активність зберігають і суб'єкт, і об'єкт управління.

Французька модель реформування адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців будується за принципом соціалізації. Професійна підготовка спрямована на реалізацію пріоритетних завдань щодо посилення демократичного характеру державного управління, оскільки від реформ французи очікують більшої соціальної справедливості і рівності громадян перед державою, утвердження й переваги суспільного інтересу над приватним. 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 з урядом;
- проводяться заходи (public relations) щодо підвищення рівня довіри, відкриваючи доступ до державної інформації та даних;

– стратегічне мислення та беззаперечене лідерство в публічному управлінні стають особливо важливими;

– підвищення ефективності діяльності державних службовців [250].

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.

Німеччина прагне зберегти веберівські традиції раціональності управління як раціональності законів, планів і інструкцій, але водночас реформатори поступово вводять елементи нових управлінських концепцій. Динаміка німецьких реформ у сфері правового регулювання професійної підготовки державних службовців є підкреслено повільною, зокрема на початку реформ це визнавалося як недолік, а останніми роками – як перевага.

У процесі адміністративно-державних реформ 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 [251].

Процес трансформації і зміни ролі держави під час реформування такого публічного інституту, як професійна підготовки державних службовців, мав і позитивні, і негативні аспекти. Спроба впровадження ринкових відносин, заснованих на жорсткій контрактній системі, у неринкову за своєю

природою державну службу Німеччини, яка володіє специфікою організації та функціонування державних установ, залежну від мінливості політичного процесу, де ринок проявляє 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, що ґрунтувався на:

– забезпеченні домінування стихійних форм (саморегуляція, самоврядування) упорядкування соціальних відносин над свідомим типом управління, що передбачає значну децентралізацію;

– приватній діловій (підприємницькій) ініціативі, яка довела свою здатність ефективно (зазвичай ефективніше, ніж державні установи) задовольняти практично будь-які індивідуальні та суспільні потреби, що відповідає поглядам основоположника теорії німецького державного управління М. Вебера щодо переваги мотивації християнського духу служіння над отриманням прибутку;

– участі недержавних неприбуткових організацій у професійній підготовці державних службовців, що забезпечує реалізацію дієвого механізму впливу суспільства на формування компетентності, ціннісних орієнтацій посадовців (для прикладу, Гарвардська школа публічного управління імені Дж. Кеннеді у США [252]), Вища школа публічної адміністрації імені С. Сташіца у Польщі [253]);

– застосування методики визначення потреби у підготовці службовців (training needs assessment – TNA) щодо державної публічної служби (public personnel management) і залученні фахівців, орієнтованих на навчання бізнес-середовища менеджменту, лідерства, формування корпоративної культури тощо у сфері публічного адміністрування.

Фінська модель реформ у сфері адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців є інверсійною, оскільки у процесі реформування відбувалася 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 у освітню сферу та стимулюванням розвитку недержавних форм професійної підготовки державних службовців. Відтак основний акцент у реформуванні адміністративно-державного управління змістився на структурні реформи міністерств і відомств, де поступово, за допомогою «пілотних» проектів, впроваджувалися принципи управління. За результатами Qualitative Research, особливу увагу доцільно приділити матеріалам методологічного характеру, адаптованим для застосування у системі державної служби. Загалом здійснення керування на основі результатів діяльності, підвищення управлінської гнучкості і впровадження концепції делегування повноважень сприяли істотному зростанню ефективності фінської системи адміністративно-державного управління, яка визнається однією з кращих у Європі. Це зумовлено посиленою активністю недержавного сектора у системі професійної підготовки державних службовців для публічного управління. Зосередження приватної ініціативи в освітньому процесі окреслило пріоритетні цілі:

- зміцнення класичних принципів бюрократії з активним упровадженням ринкових методів і принципів нового менеджменту;

- акцентування на розробці концепцій одночасного реформування центрального рівня адміністративно-державного управління та місцевого самоврядування, а відтак комплексної підготовки різних категорій службовців для публічної служби;

- забезпечення якнайбільшої свободи маневру в процесі вибору форм і методів навчання, орієнтованих на високий рівень Qualitative Research;

- необхідність подолання інерції і бюрократизму в середовищі державних службовців, спричинена недостатньо високою кваліфікацією управлінських кадрів, конфліктом інтересів різних груп державних службовців, складністю впровадження інформаційних технологій в адміністративні структури,

внаслідок чого закономірно знижується рівень управління (case study);

– перехід на партнерську стадію розвитку систем управління трудовими ресурсами в публічній сфері, запровадження ідеї державно-приватного партнерства, що висуває нові вимоги та завдання для вдосконалення системи оцінки потреб у навчанні державних службовців;

– розвиток public relations у системі державного управління.

Як зазначають К. Плоский та І. Калиновська, 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 базується на цінностях індивідуальної відповідальності, обмеженого і децентралізованого уряду, спільного надання послуг урядовими і неурядовими організаціями [254].

В умовах інформатизації відбувається значне посилення виконавчої влади внаслідок складності процесу парламентського контролю та неможливості парламенту оцінювати надану йому інформацію. Втрата цілісності між компетенцією державної адміністрації та парламентом стає основною проблемою сучасних демократій. Чинниками, що сприяють зміцненню «інформаційної переваги» урядів щодо парламенту, є стрімке збільшення функцій сучасної держави, добробут і процес автоматизації адміністративної діяльності. За зростаючої спеціалізації політики та тісного взаємозв'язку сфер прийняття політичних рішень увага в управлінській діяльності розосереджується із підготовки проектів рішень з окремих питань на розробку довгострокових комплексних програм. В основу прийнятих рішень політики вимагають закладати якомога більше даних інформаційного змісту, яких вони не в змозі оцінити самостійно.

Існуюча система управління за допомогою інформаційно-комунікаційних

технологій може бути трансформована у модель, яка матиме характеристики та елементи прямої демократії з активною участю громадян в управлінні через відкриті канали (К. Слейтон, Т. Бенер, Б. Барбер). Доступна в електронному вигляді інформація, що виходить від держави, може сприяти розвитку її діалогу з громадськістю. Держава як інструмент, покликаний служити інтересам суспільства, людей, з упровадженням в органи державної влади інформаційних і телекомунікаційних технологій отримує нові можливості для інформування своїх громадян, врахування їхньої думки з ключових питань.

Окрім наведених 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. 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.

Реформи адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців в Україні є не менш актуальним завданням, аніж у розвинених європейських країнах. Під час реалізації реформи професійної підготовки державних службовців у нашій країні необхідно зважати на вітчизняну соціокультурну специфіку системи державного управління і європейський (світовий) досвід у цій галузі. Перед Україною сьогодні постало завдання здійснення основних адміністративно-державних реформ, спрямованих на зміцнення основ державної системи управління. Зокрема, елементи інноваційних технологій можна вводити поступово, лише як «пілотні» проекти (наприклад, методика навчання поліцейських патрульної служби, запровадженої МВС України спільно з Урядом Канади) [255].

Слід зазначити, що розвиток вітчизняного публічного управління цілком відповідає окресленим тенденціям, які можуть слугувати орієнтиром для

формування системи визначення навчальних потреб у підготовці вітчизняних службовців, з огляду на положення Закону України «Про державно-приватне партнерство» [256].

На нашу думку, одним зі шляхів подальшого вдосконалення вітчизняної системи освіти державно-управлінських кадрів, зокрема щодо аналізу та визначення потреб у навчанні, є залучення недержавного сектора, адже, як стверджують зарубіжні фахівці, приватний освітній сектор накопичив значно більший досвід в окремих напрямках підготовки кадрів, порівняно з галуззю публічного управління.

Розглянувши міжнародний досвід адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців, можна зробити певні висновки:

– у сучасному адміністративному праві Європейського Союзу держава 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 базується не стільки на вертикальних зв'язках державних органів, скільки на горизонтальних зв'язках органів державної влади зі структурами бізнесу та громадянського суспільства;

– метою реформ адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців є перехід від системи підготовки для реалізації веберівської моделі раціональної бюрократії як такої, що не відповідає потребам постіндустріального етапу розвитку суспільства, до моделі цивільних службовців. Згідно з цією моделлю державного управління держава розглядається як виробник різних послуг для населення та сприймається державними службовцями та громадянами диференційовано,

що зумовлює необхідність додаткової освіти для окремих категорій та постійну потребу у підвищенні кваліфікації у зв'язку із запровадженням новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій;

– ефективність професійної підготовки державних службовців вимірюється якістю послуг, що надаються державою населенню, що зумовлено ступенем незалежності населення від політичної кон'юнктури, рівнем гарантованості максимального отримання цих послуг, взаємною відповідальністю державних структур і громадян, ступенем активності громадян у реалізації своїх прав на отримання послуг. Водночас ефективність професійної підготовки державних службовців залежить від можливості забезпечити впровадження та використання нових технологій реалізації функцій держави: електронної демократії, електронної держави, електронного уряду. Ці технології, будучи ресурсним забезпеченням самоініціювання, сприяють залученню до управління різних структур громадянського суспільства, здатних виконувати значущі функції держави;

– 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.

– адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців у країнах Європейського Союзу 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.

3.2 Удосконалення адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців

Неодмінною складовою сучасних стратегічних перетворень в Україні задля її вступу до ЄС є упорядкування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів, а також принципів «належного врядування», закріплених рішеннями Ради Європи. Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, Україна розпочала реалізацію відповідних змін [87; 257; 258].

Ключовими трендами суспільного розвитку країн Європейського співтовариства є запровадження інновацій задля результативного й ефективного управління публічною сферою. Глобалізація економічних, політичних і культурних процесів, реіндустріалізація, супутнє зростання ефективності використання суспільних ресурсів розглядаються як необхідний етап переходу до суспільства, заснованого на знаннях. За сучасних умов публічне управління, управлінська освіта мають відповідати пріоритетам розвитку суспільства, забезпечувати належний рівень його життя, сприяти удосконаленню публічної сфери і слугувати багатовимірним полем інтеграції у світове співтовариство [123, с. 69].

Зобов'язання у стислі терміни здійснити реформу державної служби закріплене у Контракті для України з розбудови держави, укладеному Урядом та Європейською Комісією 13 травня 2015 р.; Коаліційній Угоді від 21 листопада 2014 р.; Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій Указом Президента України від

12 січня 2015 р. № 5/2015. Законодавче закріплення нових аспектів і засад державної служби, які б гармонізували з європейськими, є одним із завдань Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р. Зазначені нормативні акти цілковито стосуються одного з основних елементів системи державної служби – професійної підготовки [148; 257–261].

Чимало науковців зазначають, що під управлінською освітою слід розуміти професійну підготовку й освіту протягом життя управлінців усіх щаблів управління структурних одиниць публічної сфери. Зокрема, управлінська освіта охоплює й освіту народних обранців від депутатів вищих законодавчих органів, і управлінської еліти, і працівників органів публічної влади, і бізнес-освіту управлінців підприємств, установ і організацій усіх форм власності [123, с. 69].

За становлення в Україні публічного управління та глобалізаційних економічних, соціальних і культурних процесів надактуальною постає проблема модернізації професійної підготовки та освіти протягом усього життя працівників органів публічної влади.

Відтак на часі осмислення актуальних проблем професійної підготовки управлінської еліти, масштабних досліджень з адаптації цивілізаційного досвіду публічного управління суспільством і їх впровадження в освітній процес. Управлінська еліта, власне, збагачує інтелектуальний, духовний та економічний потенціал суспільства, а тому її підготовка як нової генерації професіоналів є стратегічним ресурсом поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів держави, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності суспільства і держави на міжнародній арені [123, с. 69].

За визначенням С. Коника, О. Оболенського, С. Романюка, В. Сороко, концептуалізація професійної підготовки державних службовців має ґрунтуватися на:

– філософській культурі, яка формує світогляд, у контексті якого особливе місце має посідати методологія науки;

– історичній культурі, яка охоплює не тільки історію людей та ідей, а й природознавства і техніки протягом тривалого історичного часу;

– політичній культурі особистості, яка визначає громадянську позицію особистості й долю громадянського суспільства в країні;

– антропологічній культурі, яка сприймає людину як головну мету розвитку, об'єкта і суб'єкта всіх сфер людської життєдіяльності [123, с. 69–70].

На думку Ю. Ковбасюка, освітня політика України, зокрема у сфері публічного управління, має враховувати загальні тенденції світового розвитку і, що надважливо, відображати загальнонаціональні цінності і інтереси у сфері професійної підготовки державних службовців, забезпечувати її інноваційний, інтенсивний, випереджальний розвиток [123, с. 69] (див. таблицю 3.1).

Таблиця 3.1

**Кількість державних службовців¹ за рівнем освіти
(станом на 31.12.2014)**

Назва категорії	Із повною вищою освітою		Із неповною, базовою вищою освітою		У галузі «Державне управління»
	осіб	%	осіб	%	
Керівники	75396	97,1	2206	2,8	5047
Спеціалісти	196033	89,9	20917	9,6	4209
Усього	271429	91,8	23123	7,8	9256

Ефективність роботи державної служби визначається безперервністю прогнозування суспільних, економічних, технологічних тенденцій розвитку та випереджаючим програмуванням професійної підготовки кадрів (див. таблицю 3.2).

Таблиця 3.2

**Загальна кількість державних службовців і посадових осіб
місцевого самоврядування**

№ з/п	Рік	Державних службовців	Посадових осіб органів місцевого самоврядування	Загальна кількість
-------	-----	----------------------	---	--------------------

¹ Облікова кількість працівників, які мають освіту, осіб [158, с. 14].

1	2006	255129	95641	350770
2	2007	364263	98948	364263
3	2008	379289	100582	379289
4	2009	384197	100789	384197
5	2010	379283	99783	379283
6	2011	367308	99204	367308
7	2012	372856	98117	372856
8	2013	433269	97999	433269
9	2014*	380257	84548	380257

* Примітка. Дані станом на 31.12.2014 не враховують кількість державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за формою № 9-ДС по АР Крим та частково по Донецькій і Луганській областях [123, с. 7–8; 262].

Значне поліпшення професійної підготовки, технологій і методик імовірно тільки за умови безперервного наукового аналізу стану і прогнозу розвитку кадрової ситуації, вдосконалення нормативно-правових актів, що регламентують професійну підготовку, спрямовану на управління розвитком компетенцій державних службовців, витісняючи відтак практику пасивного навчання. Необхідність розвитку компетенцій державних службовців зумовлено особливістю професійної підготовки у вітчизняних навчальних закладах. У Національній академії державного управління при Президенті України підготовка спеціалістів здійснюється за 9 спеціальностями [159, с. 41]. Водночас, як зазначають Р. А. У. Родос., С. А. Біндер, В. А. Рокман, у Великій Британії – за 22 спеціальностями з обов’язковим управлінням розвитком компетенцій державних службовців [263, с. 14].

Слушною є думка Т. Кагановської про те, що професійний розвиток державних службовців є одним із важливих (пріоритетних) напрямів у системі державного управління і кадрової політики. В умовах проведення адміністративної реформи і кардинального реформування системи державного управління в Україні вимога професійного розвитку і додаткової професійної підготовки державних службовців стає особливо актуальною. Сьогодні проблема недостатності професіоналізму і компетентності службовців системи державного управління є

офіційно визнаною, значна частина наших чиновників ще не має ні досвіду служби, ані необхідних знань і умінь [264].

Під управлінням компетенцією розуміють процес визначення, розвитку та модифікації компетенцій персоналу, які необхідні для виконання професійних завдань за поточних організаційних умов. Структура компетенції – це комплекс особистісних рис, цінностей, знань, навичок і зусиль. Згідно з позицією американського дослідника Г. Спенсера, змінюваними елементами компетенцій є тільки знання та навички, а інші елементи (цінності, мотиви, установки тощо) є постійними [265, с. 121–122]. Попри те, такі управлінські концепції, як управління цінностями, організаційна культура, теорії мотивації, управління продуктивністю тощо, дають підставу вважати, що сучасний менеджмент у сфері професійної підготовки здатний запропонувати набір інструментів впливу на персонал, що дає змогу модифікувати декілька елементів компетенцій одночасно.

На нашу думку, процес управління розвитком компетенцій у процесі професійної підготовки державних службовців передбачає такі дії:

- виявлення і характеристику необхідних згідно з організаційною метою компетенцій, тобто їх чітке окреслення;
- розробку профілів компетенцій персоналу, тобто встановлення цільового (необхідного/бажаного) рівня розвитку управлінських компетенцій;
- оцінку компетенцій персоналу, або наявного рівня розвитку управлінських компетенцій;
- розробку програми розвитку компетенцій персоналу на основі інформаційних освітніх технологій;
- реалізацію програми у процесі навчання і контроль результатів.

Найперше розробляється модель компетенцій, що охоплює комплекс найбільш важливих компетенцій для конкретного напрямку управління. За результатами вивчення кваліфікаційних вимог до професійних знань і навичок державних службовців, відображених у нормативних документах, на основі дослідження управлінських компетенцій державних службовців задля усунення виявлених прогалин, а також з урахуванням принципів менеджериального підходу, розробленого Д. Осборном і Т. Геблером, складається модель

управлінських компетенцій державних службовців категорії [266]. Для кожного елемента компетенцій визначаються характеристики:

– професійні знання (загальне і державне управління; національний державний устрій; національна та міжнародна політика, економіка, демографія; світова і вітчизняна історія; функціональна сфера);

– професійні навички (аналіз ситуації та виявлення основної проблеми, прийняття відповідних рішень; навички презентації; лідерські та мотиваційні навички; поведінкова гнучкість; оперативність; організаторські навички; навички парламентаря і медіатора; навички наставника; комп'ютерна грамотність);

– професійні цінності (гідність державного службовця; вимогливість; відповідальність і обов'язковість; професійний обов'язок (непідкупність)).

Використання інформаційних освітніх технологій дає змогу виявити: особистісні риси й установки (організованість, емоційну стійкість (врівноваженість, стресостійкість), схильність до співпраці, впевненість (зокрема репрезентативність, енергійність і витривалість); метакомпетенції (здатність до навчання, аналітичність, системність, рефлексію, концентрацію).

Розробка профілів компетенцій персоналу передбачає уточнення рівня розвитку тих чи інших навичок різних категорій персоналу, а також характеристику їх у формі індикаторів поведінки.

За результатами оцінки компетенцій розробляється програма розвитку управлінських компетенцій, яка, згідно з конструктивістським (ситуаційним) підходом, може мати суб'єктивний характер, тобто враховувати цілі і специфічні вимоги конкретної державної організації до професіоналізму і компетенцій службовців, окрім стандартних обмежень, закріплених у нормативно-правових документах. Програма розвитку управлінських компетенцій робить наголос не на інформування службовців, а на формування у них нових поведінкових моделей, що зумовлює наявність у ній трьох блоків. Згідно з позицією Д. Кірпатріка – всесвітньо відомого фахівця з навчання, компетенція може бути розвинена поступово у декілька етапів: впізнавання (реакція), навчання, поведінка і генерування результатів. Програма розроблена таким чином, щоб кожен етап підсилювався певними навчальними заходами:

– реакція (reaction) і навчання (learning) – формування рівня необхідної компетенції, що охоплює три модулі на основі базових дисциплін системи управлінської освіти: модуль № 1 – «Теорія державного управління»; модуль № 2 – «Менеджмент»; модуль № 3 – «Управлінські рішення»/«Управління змінами». Основні форми занять, задіяні на цьому етапі передбачають лекції (1/3), самодіагностику, презентації, бліц-опитування та тестування;

– поведінка (behavior) – формування рівня необхідної компетенції, тобто вироблення навичок аналізу ситуацій, прийняття рішень і вибору ефективної поведінки. Для цього використовуються ділові та рольові ігри, аналіз практичних ситуацій; розробка слухачами методик діагностики та/або вдосконалення системи управління (захист підсумкової кваліфікаційної роботи), групові, індивідуальні консультації;

– генерування результатів (results) – закріплення попередніх рівнів і розвиток компетенції до вищого рівня, що передбачає забезпечення відповідних організаційних умов на робочому місці і передбачає вирішення завдань, що сприяють розвитку конкретної компетенції; навчання на досвіді/прикладі інших – використання досвіду колег і співробітників, а також кращих практик (best practice) для розвитку необхідної компетенції; отримання розвиваючого зворотного зв'язку від колег, підлеглих, керівників щодо компетенції, яка розвивається; самонавчання і самоконтроль [267, с. 107–112].

Плин думки не має спину у своєму розвитку. Правова наука в усі часи прагне виробити досконалі правові теорії, але парадокс полягає у тому, що визнання права на ідеальність будь-якої правової позиції, її консервація є згубними для науки [268, с. 7]. Динаміка і зміст правової думки у сфері професійної підготовки державних службовців мають відповідати динаміці життя і її новим напрямам розвитку. Відтак вивчення основних питань професійної підготовки державних службовців, зокрема ефективності правового регулювання, нині постає як надважлива проблема. Такий напрям розвитку загальнотеоретичної правової думки має наукове підґрунтя для удосконалення галузевих наук, а також безпосередній вихід на практику.

Оцінка ефективності механізму адміністративно-правового регулювання

професійної підготовки державних службовців має здійснюватися на підставі критеріїв. Категорія «критерій» не тотожна поняттям «показник», «умова». Термін «критерій» розуміємо як ознаку, своєрідну спрямованість оцінки. Категорія «показник» позначає абсолютну або відносну величину цієї ознаки, ступінь її якості. Умова визначається як обставина, від якої що-небудь залежить, і як ситуація, за якої будь-що відбувається. Слід вирізняти умови внутрішні і зовнішні, спеціальні та загальні. Внутрішні умови тотожні критеріям ефективності механізму адміністративно-правового регулювання. Вони постають як загальні і спеціальні умови, будучи чинниками, що мають значущість або для всього механізму адміністративно-правового регулювання, або для його окремих стадій. Зовнішні умови ефективності механізму правового регулювання виконують роль загальних умов ефективності професійної підготовки. Зовнішні умови представлені рівнем суспільної правосвідомості, правової культури, ступенем правової інформованості державних службовців, процесами політичного, економічного, суспільного життя, рівнем законності, правопорядку, успішністю роботи державних систем та іншими чинниками середовища, зовнішнього стосовно механізму правового регулювання професійної підготовки у галузі державного управління.

Універсальний підхід до визначення ефективності механізму правового регулювання професійної підготовки державних службовців заснований: по-перше, на виявленні якості його статичних елементів; по-друге, на визначенні якості динамічного аспекту механізму правового регулювання (йдеться про процес дії статичних елементів, що зумовлені соціально-економічними чинниками, які визначають необхідність вивчення нових напрямів державного управління); по-третє, на визначенні якості внутрішніх системних зв'язків такого механізму.

Такий метод дослідження ефективності механізму правового регулювання професійної підготовки державних службовців унеможливорює дублювання характеристик, що визначають ефективність елементів механізму правового регулювання. Він запобігає нагромадженню теоретичних посилок, внаслідок чого категорія ефективності механізму правового регулювання стає доступною для правового аналізу.

В. Бахрушин, О. Горбань і Н. Сухова слушно зазначають, що один

критерій не може охоплювати всі показники [269; 270, с. 172]. Таке завдання під силу вирішити за допомогою сукупності критеріїв. Критерії ефективності механізму правового регулювання можна диференціювати на загальні та спеціальні. Загальні критерії ефективності механізму правового регулювання – це критерії оцінки ефективності механізму правового регулювання загалом, з усіма його стадіями й елементами. Загальні критерії поділяємо на загальносистемні, статичні, динамічні.

Загальносистемні критерії відображають якість системоутворюючих внутрішніх зв'язків механізму правового регулювання. До загальносистемних критеріїв ефективності механізму правового регулювання професійної підготовки державних службовців можна віднести: сталість системи правового регулювання; її мобільність; взаємозабезпеченість; несуперечливість, відсутність прогалин і повноту.

Статичним критерієм ефективності механізму правового регулювання професійної підготовки державних службовців є якість статичних елементів механізму правового регулювання загалом: раціональна структура механізму правового регулювання, його повнота; відповідність структури механізму правового регулювання його меті.

Динамічним критерієм ефективності механізму правового регулювання професійної підготовки є якість механізму правового регулювання у динамічному аспекті, яка оцінюється через: стислість процесу; його впорядкованість; гнучкість; темп процесу. Зміст динамічного критерію ефективності механізму правового регулювання полягає у характеристиках самого процесу, абстрагуючись від властивостей предмета функціонування.

Ефективність адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців у загальних рисах охарактеризовано у науковій доповіді «Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України» (без урахування запропонованих нами критеріїв), де визначено шляхи підвищення ефективності цієї сфери державного управління [123, с. 69–70].

Попри те, за сучасних складних умов в Україні малоімовірним постає

поєднання адекватних завданням і умовам концептуальних наукових розробок і готовності політичного керівництва до послідовного практичного їх утілення (через воєнні дії на сході України).

Водночас, окрім теоретичних, існує й інший рівень фундаментальних підстав формування та реалізації програми підвищення ефективності професійної підготовки державних службовців, зокрема організаційно-методичні механізми проведення заходів, що базуються на відомчому адміністративно-правовому регулюванні професійної підготовки. Без узгодження цих двох фундаментальних підстав не можна сподіватися на успішну реалізацію відповідних наукових установок. Відтак постає потреба внесення змін у нормативно-правові акти (Додатки Ж, З, И, К).

Фактично, йдеться про необхідність створення постійно діючих інститутів модернізації професійної підготовки у системі державного управління, здатних змінити сам порядок розробки та реалізації програм підготовки. Зокрема, щоб теоретичні моделі, експертно-аналітичне забезпечення й організаційно-методичні механізми стали елементами єдиної системи інституційного проектування. Створення такої системи не може бути винятково управлінським завданням не тільки формально, враховуючи необхідність зміни конституційних правил, а й змістовно, оскільки інституційне проектування немислиме поза соціокультурним і історичним контекстом.

На основі дослідження В. Ковбасюка [123] вважаємо, що трансформація професійної підготовки державної служби за останнє десятиліття не забезпечила її вихід за рамки часткової інституційної реформи, а лише переструктурувала неефективну рівновагу між традиційними формами освіти та новітніми технологіями, між класичними навчальними дисциплінами та новітніми досягненнями наукової думки у сфері публічного управління.

Основна причина невдачі – специфіка існуючого політичного режиму, спочатку зацікавленого у відновленні управлінського потенціалу держави за рахунок реанімації чи створення нових ієрархічних структур і відносин. Зокрема, на початковому етапі адміністративної реформи (Указ Президента

України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади», Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» та інші [73; 271]) вдосконалення й упорядкування інституційного регулювання державної служби відповідало цьому завданню. Проте надалі втягування нових елітних груп у процеси вилучення політичної ренти та посилення контролю за фінансовими активами підірвали мотивацію до послідовних і глибоких адміністративних перетворень, прагнучи уже за нової конфігурації політичного режиму зберегти існуючий рівень професійної підготовки державних службовців. Це, на нашу думку, стало одним із багатьох чинників, що спричинили обурення суспільства на початкових етапах Революції гідності.

У процесі реалізації пріоритетних завдань державної кадрової політики доцільно посилити професійну підготовку державних службовців шляхом:

- забезпечення безперервного навчання відповідно до Закону України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу»;

- розробки й оновлення змісту професійних програм, програм тематичних короткострокових семінарів з урахуванням суспільно-політичних змін у країні, пріоритетів державної політики, основних напрямів програми «Стратегія реформ – 2020», зокрема з питань управління змінами, європейської інтеграції, децентралізації влади, безпеки та оборони України, АТО, запобігання та протидії проявам корупції в органах влади, взаємодії з громадськістю, електронного врядування в органах державної влади, управління проектами, формування лідерства, навиків ведення переговорів, технології публічного виступу тощо;

- упровадження у процес підвищення кваліфікації управлінських кадрів європейських стандартів освіти, інноваційних моделей і інтерактивних методів навчання (тренінги, майстер-класи, обміни досвідом, практичні та виїзні заняття, «мозкові атаки», тематичні зустрічі, круглі столи, заняття в дистанційному режимі);

- забезпечення викладання навчальних тем і проведення консультацій вітчизняними й іноземними політиками, державними діячами, представниками

органів державної влади і інститутів громадянського суспільства, науковими працівниками та провідними фахівцями-експертами;

– моніторингу навчальних потреб у підвищенні кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

– соціологічних досліджень і моніторингу якості навчання з метою вивчення рівня задоволеності й узагальнення пропозицій щодо вдосконалення змісту навчання і технологій його реалізації;

– проведення наукових досліджень із проблем підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, вивчення, узагальнення та впровадження вітчизняного і зарубіжного досвіду їх професійного розвитку [123, с. 64].

Проте недостатньо окреслити напрями підвищення ефективності професійної підготовки державних службовців. Необхідно вибудувати траєкторію змін відповідно до їх характеру і соціокультурних умов. Реформатори зазвичай віддають пріоритет інституційним змінам щодо наступності, ефективної діяльності та калькуляції очікуваної корисності ймовірних альтернатив стосовно внутрішніх цінностей інституційних структур, процедур і правил відповідної поведінки у рамках таких категорій, як правильно/неправильно і справедливо/несправедливо.

На наш погляд, уваги заслуговують не стільки економічність і ефективність інституційних змін, скільки цілі, цінності, самі інститути перетворень. Якщо вибудовувати траєкторію інституційних змін, то необхідно насамперед враховувати здатність системи професійної підготовки державного управління формалізувати неформальні практики (вплив інститутів громадянського суспільства) або ввести формальні інститути, спроможні охопити неформальні практики.

Відтак мета заходів – це перехід від конкурентного і того, що заміщує (ригідного), способу взаємодії формальних і неформальних інститутів до комплементарного та погоджувального (еластичного) способу. Реалізація окресленої мети передбачає зміну пріоритетів у системі заходів. Загалом її алгоритм такий: основна увага приділяється зміні юридичних правил

(нормативно-правове забезпечення), а найменше враховуються детерміновані культурою соціальні, зокрема неформальні, норми. Формальні правила можна змінити шляхом прийняття юридичних рішень; неформальні обмеження, втілені у звичаях, традиціях і кодексах поведінки, набагато менше сприйнятливі до адміністративно-правових рішень.

Американські вчені (Ж. Олсен, П. Інгрем, П. Джойс, А. Донахью, Д. Кельт) вважають, що неформальні правила (конвенціональні норми) не тільки є інструментом зниження соціальної невизначеності, а й є підґрунтям соціальної інерції, що визначає необхідність проміжних інститутів для оновлюючої нормотворчості, що дає змогу еволюційно міняти професійні парадигми державних службовців [272, с. 196–202; 273; 274].

Однак дослідження зазначеної проблеми знаходиться у площині юридичної соціології та наук, які досліджують процеси навчання, що не є предметом нашої роботи. Слід зауважити, що у вже згадуваній науковій доповіді за 2015 р. «Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентіві України» окреслені питання не розглядались.

Водночас реформування системи місцевого самоврядування змінює основні цільові, функціональні, структурні принципи побудови державного управління, відтак відбуваються парадигмальні зміни щодо його місця і місії у відносинах держава–ринок–громадянське суспільство. До колишньої парадигми належить бюрократична модель державного управління, до нової – менеджериальна модель і модель «нового державного управління».

Зазначені моделі суперечливо переплітаються в умовах впливу глобалізації та децентралізації, що спричиняє нові проблеми адаптації адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців до глобальних викликів і вимог Європейського Союзу щодо публічного управління. Постає завдання інтеграції нових горизонтальних зв'язків у традиційні вертикальні структури (Національна академія державного управління при Президентіві України – розробник програм професійної підготовки – заклади

професійної підготовки (регіональні інститути – 4, центри – 22, галузеві заклади післядипломної освіти – 40)).

Водночас, на думку П. Ингрема, П. Джойса й А. Донахью, загострюється проблема щодо адміністративної здатності держави зберігати ефективність дій державних службовців за швидкої трансформації навколишнього середовища [273, с. 6]. Крім того, зазначає Д. Кельт, існує традиційна для побудови «належного» державного управління проблема масштабу, тобто відповідності функцій і ресурсів на різних управлінських рівнях характеру й обсягу проблем, що виникають, зокрема у сфері професійної підготовки державних службовців [274, с. 147–148].

Вирішення цих проблем на сучасному етапі реформування державної служби залежить від характеру виникаючих інституційних траєкторій і стратегії реформи, її орієнтованості на збереження балансу стабільності і змін, заснованого на досвіді попередніх перетворень у системі адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців.

Менеджеріальна модель з її неминучою децентралізацією, що відбувається в інституціональному середовищі, яке не досягло необхідного рівня самоорганізації та підзвітності, очевидно, спричинить прогресуючу втрату державною бюрократією автономії від спеціальних груп інтересів. Посилення ролі неформальних управлінських практик за відсутності норм адміністративно-правового регулювання у сфері професійної підготовки державних службовців не забезпечить ефективного правозастосування через існуючу систему норм правового регулювання у зазначеній сфері.

На наш погляд, акцентувати слід не на виборі тієї чи іншої теоретичної моделі модернізації професійної підготовки державних службовців, як це, зокрема, визначено у науковій доповіді «Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентіві України», а, власне, на процесі розробки заходів її здійснення. Засади європейського публічного адміністрування наводять орієнтири інституційному формуванню, зокрема у сфері професійної

підготовки державних службовців [275, с. 54–55].

На нашу думку, адміністративно-правове регулювання професійної підготовки в умовах адміністративної реформи в Україні, і на рівні законодавчої ініціативи центральних органів виконавчої влади, і на рівні відомчої нормотворчості, має орієнтуватися на формування інноваційної, адаптованої і мобілізаційно-розподільчої здібностей кадрів державного управління, які у рамках еластичного інституційного середовища у процесі еволюційної модернізації можуть забезпечити створення адекватної національним особливостям системи професійної підготовки у галузі державного управління.

Система випереджаючої професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні лише тоді забезпечить відповідність якості освіти актуальним науково-технологічним вимогам інноваційного розвитку галузі державного управління, якщо концепція її проектування та реалізації ґрунтуватиметься на таких засадах:

– мета системи випереджаючої професійної підготовки полягає у формуванні компетентних, прогностично та інноваційно орієнтованих кадрів, здатних забезпечити ефективну роботу сфери публічного управління в умовах перспективного розвитку, що характеризується адаптацією національного законодавства відповідно до Угоди про асоціацію України із Європейським Союзом [276];

– система випереджаючої професійної підготовки кадрів для державного управління формується в регіональному освітньо-науково-адміністративно-публічному комплексі, забезпечує інтеграцію освіти, науки і публічного адміністрування [277];

– основними методологічними підходами проектування системи підготовки є: системний, ресурсний, компетенційний, прогностично-технократичний, кластерний;

– зміст випереджаючої професійної підготовки державних службовців визначається вимогами інноваційного розвитку галузі, яку вони обслуговують, регулюється на основі принципів: регіонального самоврядування, інтеграції, інтенсифікації навчання, диференціації, варіативності, випереджаючого розвитку

професійної освіти, соціального партнерства, мотивації, орієнтації на саморозвиток [278, с. 106–107];

– реалізація системи випереджаючої підготовки державних службовців залежить від рівня розвитку потребнісно-мотиваційної сфери, готовності до випереджаючого навчання всіх суб'єктів освітнього процесу;

– ефективним засобом реалізації системи випереджаючої підготовки, що забезпечує готовність державних службовців до інноваційної діяльності та випереджаючої освіти, є гармонізація їх професійного самовизначення на всіх етапах професійного становлення особистості;

– організаційно-педагогічними умовами реалізації системи випереджаючої підготовки кадрів для державної служби України є: моніторинг вимог інноваційного розвитку сфери професійної діяльності державного службовця до рівня підготовки кадрів; формування професійно-орієнтованого контингенту претендентів на державну службу на етапі довузівської підготовки; організація інноваційного освітнього процесу в умовах технологічного або гуманітарного вишу; вдосконалення механізмів взаємодії соціальних партнерів регіонального освітньо-науково-адміністративно-публічного комплексу; підвищення кваліфікації професорсько-викладацького складу; розробка нормативно-методичного забезпечення випереджаючого освітнього процесу;

– результативність системи випереджаючої професійної підготовки оцінюється: на довузівському етапі – за якістю підготовки абітурієнтів, їхньої зацікавленості в отриманні освіти у сфері державного управління; на вузівському етапі – за затребуваністю випускників на ринку праці, їх працевлаштуванням у системі державної служби та місцевого самоврядування, швидким кар'єрним ростом, задоволеністю випускників результатами професійного і соціального становлення.

Підвищення ефективності професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні має розглядатися як комплексна проблема на теоретико-методологічному, дидактичному та методичному рівнях проектування та реалізації системи випереджаючої професійної підготовки

кадрів для державного управління. Підвищення ефективності професійної підготовки державних службовців спрямоване на формування компетентних, прогностично та інноваційно орієнтованих публічних адміністрацій, здатних забезпечити ефективне функціонування суспільства в умовах перспективного розвитку, що характеризується змінами у професійній діяльності кадрового персоналу державної служби. Зокрема, йдеться про необхідність включення окреслених питань до програми Twinning [279]. Це обумовлено збільшенням наукових обсягів публічного управління, інтенсивним впровадженням інформаційних технологій та автоматизованих систем управління у різні сфери публічного адміністрування, реалізацією інноваційних соціальних технологій, що сприяють швидкому самостійному орієнтуванню населення за соціально-економічних змін, необхідності володіння новими науковими методами та інформаційними технологіями, навиками розробки інновації, оцінки та впровадження інноваційних пропозицій, до забезпечення безпечного й ефективного функціонування діючих і нових технологічних процесів; зниження престижності інженерної освіти у молоді тощо.

Сучасні особливості професійної підготовки державних службовців обумовлені:

- зайвою диференційованістю, що не забезпечує конкурентоспроможність і універсальність кадрів, зумовлює необхідність фундаменталізації підготовки та її комплексний характер;

- недостатньою мобільністю і відсутністю кореляції змісту підготовки з реальною соціальною ситуацією, яка визначається неоднорідністю економічного розвитку регіонів, актуалізуючи варіативність навчання;

- довготривалою підготовкою державних службовців у системі Національної академії державного управління при Президентіві України, створюючи необхідність оптимізації освітнього процесу на основі кластерного підходу;

- орієнтованістю змісту публічного адміністрування, що не відображає перспективного переходу до стандартів Європейського Союзу, вимагаючи фундаменталізації підготовки й активізації міжнародного співробітництва.

Організаційно-структурна модель системи випереджаючої професійної

підготовки державних службовців повинна містити вимоги інноваційного розвитку галузі, відповідно до яких сформульовані цілі і завдання підготовки компетентних, прогностично та інноваційно орієнтованих кадрів, визначальну теоретико-методологічну базу моделювання (підходи, принципи і функції); відображати суб'єктний склад системи, що розробляється у регіональному освітньо-науково-адміністративно-публічному комплексі; характеризувати структуру багаторівневого навчально-виховного процесу, що вирізняється введенням додаткової освіти, професійною організацією спрямованого психологічного супроводу, інтегрованих практик у процесі професійної діяльності; передбачати аналіз відповідності результатів підготовки вимогам діяльності та корекцію освітнього процесу для досягнення мети.

Ефективність реалізації системи випереджаючої підготовки залежить від гармонізації професійного самовизначення державного службовця, що забезпечує готовність до інноваційної діяльності та випереджаючої освіти, компонентами якої є соціально-професійна спрямованість, професійний саморозвиток, сукупність професійно важливих якостей.

Складна організація управління професійною підготовкою державних службовців передбачає створення внутрішньогалузевого механізму регулювання всіх організаційних і правових елементів освітньої системи, забезпечення їх гнучкості разом з усіма видами і формами навчання, їх узгодженості, відповідності цілям і завданням галузевого управління, і найголовніше – вимогам на основі відповідних державних стандартів.

Відтак задля належної організації управління професійною освітою як необхідної умови забезпечення високої якості професійної підготовки державних службовців слід використати наукове підґрунтя найбільш повної сукупності взаємозалежних відповідних цілей і завдань стратегічного та поточного характеру. До стратегічних цілей організації професійної підготовки державних службовців належать формування, підтримання та розвиток кадрового потенціалу, здатного на основі професійних, моральних і психологічних якостей,

а також за наявності відповідної оптимально збалансованої структури, ефективно вирішувати професійні завдання.

Для вирішення поточних завдань, спрямованих на вдосконалення організації управління професійною підготовкою державних службовців, необхідно переглянути критерії оцінки кадрової роботи, одним із яких має бути громадська думка. Інтерпретація у теоретико-методологічному аспекті має спиратися на науково обґрунтовані показники ментальності, рівня загальної і правової культури, регіонально-національні особливості, демографічні та професійні характеристики. Необхідно послідовно закріплювати і розвивати позитивні тенденції у вдосконаленні комплектування та проходження служби, де основну увагу приділяти розвитку контрактної системи заміщення посад, відпрацюванню системи конкурсного відбору кандидатів на службу, професійній орієнтації. Слід оптимізувати відомчу мережу закладів професійної освіти; закласти науково-методичні основи організації виховної роботи та психологічного забезпечення діяльності державних службовців, яка може бути здійснена лише на основі професіоналізації цього напрямку роботи, зокрема за умови розробки новітніх психолого-педагогічних методик.

Природа організації професійної підготовки державних службовців об'єктивно обумовлює відповідний підхід до її правового регулювання, що проявляється у забезпеченні освітньої діяльності нормами й інститутами різних галузей права, які утворюють певний правовий комплекс, особливість змісту якого полягає в об'єктивній закономірності розвитку наукового знання.

Висновки до Розділу 3

Розглянувши шляхи удосконалення регулювання професійної підготовки державних службовців, зроблено такі висновки:

– природа організації професійної підготовки державних службовців об'єктивно обумовлює відповідний підхід до її правового регулювання, що

проявляється у забезпеченні освітньої діяльності нормами й інститутами різних галузей права, які утворюють особливий правовий комплекс, особливість змісту якого полягає в об'єктивній закономірності розвитку наукового знання;

– перспективним напрямом професійної підготовки державних службовців є управління розвитком компетенцій – процес визначення, розвитку та модифікації компетенцій персоналу, які необхідні для виконання професійних завдань. Структура компетенції становить комплекс особистісних рис, цінностей, знань, навичок, зусиль, мотивів, установок. Водночас управління за цінностями, організаційна культура, теорії мотивації, управління продуктивністю дає змогу модифікувати декілька елементів одночасно;

– європейський досвід професійної підготовки державних службовців вказує на необхідність створення постійно діючих інститутів модернізації, здатних змінити порядок розробки та реалізації програм підготовки на підставах теоретичних моделей, експертно-аналітичного забезпечення і організаційно-методичних механізмів у рамках єдиної системи інституційного проектування. Створення системи не є винятково управлінським завданням не тільки формально, враховуючи необхідність зміни правових норм, а й змістовно, оскільки інституційне проектування немислиме поза соціокультурним і історичним контекстом;

– правове регулювання професійної підготовки в умовах адміністративної реформи в Україні на законодавчому рівні та на рівні відомчої нормотворчості має орієнтуватися на формування інноваційної, адаптованої і мобілізаційно-розподільчої здібностей кадрів, що передбачає випереджаючу професійну підготовку, яка забезпечить відповідність якості освіти актуальним науково-технологічним вимогам інноваційного розвитку державного управління на підставі методологічних підходів (системності, ресурсності, компетентності, гармонізації професійного самовизначення) на всіх етапах професійного становлення особистості;

– підвищення ефективності професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні повинна розглядатися як комплексна

проблема на теоретико-методологічному, дидактичному та методичному рівнях, де проектування та реалізація системи випереджаючої професійної підготовки спрямовані на формування компетентних, прогностично та інноваційно орієнтованих публічних адміністрацій, здатних забезпечити ефективне функціонування суспільства в умовах перспективного розвитку;

– недостатньо окреслити напрями підвищення ефективності професійної підготовки державних службовців необхідно вибудувати траєкторію змін відповідно до їх характеру і соціокультурних умов, які би враховували не стільки економічність і ефективність інституційних змін, скільки цілі, цінності, самі інститути перетворень, зокрема здатність системи професійної підготовки формалізувати неформальні практики (вплив інститутів громадянського суспільства) або ввести формальні інститути, спроможні поглинути неформальні практики;

– оцінка ефективності правового регулювання професійної підготовки державних службовців повинна проводитися на підставі статистичних і динамічних критеріїв, які зумовлені: механізмом правового регулювання; якістю внутрішніх системних зв'язків та соціально-економічними чинниками, що визначають необхідність врахування суспільної правосвідомості, правової культури, ступеня правової інформованості державних службовців; процесами політичного, економічного, суспільного життя; рівнем законності, правопорядку, успішністю роботи державних систем та іншими чинниками середовища, зовнішнього щодо механізму правового регулювання професійної підготовки у галузі державного управління.

ВИСНОВКИ

У дослідженні наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що виявляється у комплексному аналізі проблем адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні. Основні результати дослідження, найбільш значущі його положення та пропозиції з удосконалення правового регулювання професійної підготовки державних службовців можна викласти у таких висновках:

1. В усі періоди української державності державній службі були притаманні: недостатня мобільність державного апарату і його віддаленість від інститутів громадянського суспільства; високий ступінь впливу ментальності громадян на формування державної служби; її нестабільність; відсутність правової та соціальної захищеності державних службовців. Становлення державної служби як актуального публічного (державного) соціально-правового інституту в Україні – це складний, відповідальний і тривалий процес, що охоплює не тільки правове регулювання, а й інші елементи: організаційні, правові, кадрові, освітні, процесуальні, інформаційні тощо. Закон України «Про державну службу» 1993 р., зокрема, розпочав цей процес. У сучасному законодавстві концептуально змінилося розуміння державної служби: якщо спочатку йшлося про реалізацію завдань і функцій держави у вигляді виконання обов'язків на посадах будь-якого рівня у рамках діяльності всіх державних структур, то тепер – про забезпечення виконання і, власне, виконання закріплених повноважень у межах компетенції. У цьому контексті використання досвіду минулого дає змогу визначити конструктивні й ефективні засоби гармонізації соціальних відносин, зокрема між владою та різними групами суспільства, усвідомити їх спільну відповідальність за майбутнє України.

2. Нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні як специфічний різновид правового регулювання підпорядковується загальносоціальним закономірностям, які відображають об'єктивні зв'язки, що

існують між системою права, яка визначає державно-управлінські відносини, та іншими соціальними системами – політичною, економічною, культурною. Нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців забезпечене системою норм, у якій за предметною і цільовою ознаками поєднується різновидовий правовий матеріал, що охоплює конкретні форми та методи адміністративної діяльності щодо реалізації повноважень державних службовців, спрямованих на захист прав, свобод і законних інтересів громадян. У нормативно-правовому регулюванні діяльності державних службовців пріоритет відведено адміністративно-правовому регулюванню, відтак простежується множинність та недостатня системність нормативних актів, що обумовлюють наявність суттєвих прогалин у нормуванні державного управління у цій сфері та протиріч у нормах, які регламентують однотипні групи суспільних відносин. Для розробки нормативно-правового регулювання суспільних відносин, що становлять сферу діяльності державних службовців, доцільно інтерпретувати цю сферу як систему, що має ієрархічну структуру, відображає вплив дії інститутів права на соціальні відносини, встановлює наступність у їхньому розвитку, визначає найбільш оптимальні способи, методи регулювання, зокрема підсистеми, що вирізняються за змістом складових їх суспільних відносин – публічно-правова та приватноправова. На сучасному етапі адаптації національного законодавства до норм ЄС нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців визначається предметно-системними зв'язками норм адміністративного та інших галузей законодавства, що встановилися між суспільними відносинами, складовими предмета правового регулювання адміністративного права, взаємодією юридичних приписів і інститутів, які належать до єдиного законодавчого комплексу захисту прав і свобод людини та громадянина.

3. Професіоналізм – складне багатоманітне явище і чинник ефективності державного управління. Одним із основних принципів державної служби є її провадження на засадах професіоналізму та компетентності, які сьогодні вирізняються недостатнім рівнем і становлять проблему державної служби України. В Україні на законодавчому рівні створено мережу акредитованих навчальних закладів. На виконання Стратегії реформування системи державної

служби в Україні затверджено Комплексну програму підготовки державних службовців. Саме в цьому документі зазначається, що постійно повинна проводитися оптимізація мережі навчальних закладів, які здійснюють підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців на засадах поточного та стратегічного планування потреб у професійному навчанні працівників органів державної влади. Метою створення єдиної загальнонаціональної системи професійної підготовки є формування високого професіоналізму державних службовців здатних найбільш ефективно забезпечувати вирішення нагальних завдань та виконання функцій держави. Така система водночас дає змогу кожному державному службовцю реалізувати право на вдосконалення знань та професійних навичок і вмінь, реалізацію власних інтересів, особистої кар'єри, їх інтелектуального розвитку. Загалом недоліком є відірваність від практичної діяльності державної служби й відсутність конкуренції. Певна частина державних службовців підвищують свій рівень компетентності, займаючись самоосвітою. Самоосвіта – це безперервний процес набуття освіти державними службовцями за межами навчальних закладів. Характерною особливістю є відсутність зацікавленості до підвищення професійного рівня, оскільки це не стимулюється кар'єрним ростом та підвищенням заробітної плати.

4. У сучасному адміністративному праві Європейського Союзу держава розглядається як сукупність двох основних підсистем – державного апарату і об'єднання громадян. У цьому контексті державне управління, з одного боку є управлінням державною організацією, а з іншого – управлінням населенням. Державне управління за умови асоціації України з Європейським Союзом розуміється як єдине ціле цих двох засад. Тільки в цьому разі державне управління стає менш жорстким, незаорганізованим і базується не стільки на вертикальних зв'язках державних органів, скільки на горизонтальних зв'язках органів державної влади зі структурами бізнесу та громадянського суспільства. Метою реформ адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців є відхід від системи підготовки для реалізації веберівської моделі раціональної бюрократії як невідповідної потребам постіндустріального етапу розвитку суспільства до моделі цивільних службовців. Згідно з цією

моделлю держава розглядається як виробник різних послуг для населення та сприймається державними службовцями і громадянами диференційовано, що зумовлює необхідність додаткової освіти для окремих категорій та постійної потреби у підвищенні кваліфікації у зв'язку із запровадженням новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій. Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців має бути орієнтоване на одночасний прогрес за трьома напрямками – політичним (провідний до демократії), економічним (спрямований на ринок) і соціальним («відрите для суспільства»). Це, зокрема, зумовлює необхідність реформування правових, організаційних, фінансових засади функціонування системи професійної освіти, створення умов для посилення співпраці державних органів і бізнесу з навчальними закладами на засадах автономії навчальних закладів, поєднання освіти з наукою з метою підготовки державного апарату до адаптації моделі бюрократії, пов'язаної з переходом до моделі цивільних службовців.

5. Під механізмом адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців прийнято розуміти взаємопов'язані та взаємодіючі правові засоби, що беруть участь у правовому регулюванні суспільних відносин. Зокрема, до основних елементів належать правові норми, правовідносини й акти реалізації суб'єктивних прав і обов'язків. Правовідносини, що виникають у сфері професійної підготовки державних службовців, є особливим видом правових відносин, які мають самостійний об'єкт. Норми, що регулюють правовідносини щодо професійної підготовки державних службовців, утворюють самостійний правовий інститут, що охоплює положення конституційного, адміністративного та трудового права. Основне його призначення полягає у забезпеченні комплексного правового регулювання суспільних відносин щодо професійної підготовки державних службовців. Правова природа інституту професійної підготовки державних службовців має характер комплексного правового інституту. Частина відносин з професійної підготовки державних службовців складається у процесі державного управління, є управлінськими, носить адміністративно-правовий характер і регулюється нормами адміністративного права, а відтак становить самостійний предмет правового регулювання. Норми, що

регулюють ці відносини, утворюють особливий, комплексний правовий інститут. Державна служба, будучи особливим напрямом професійної діяльності, може бути ефективною тільки за умови чіткого нормативного встановлення диференційованих за конкретними державними посадами державної служби професійно-кваліфікаційних вимог як підґрунтя для визначення сутнісних та змістовних аспектів професійної підготовки державних службовців.

6. Концепція правового забезпечення електронного навчання у системі професійної підготовки державних службовців із використанням дистанційних освітніх технологій вирізняється протилежними принципами розмежування та кооперації. Якщо принцип розмежування визначає структуру, то принцип кооперації утворює функціональні компоненти системи, на основі якої розвивається спілка інформацій, дій і контролю між органами освіти, державного управління та державними службовцями. Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні у контексті забезпечення електронного навчання з використанням дистанційних освітніх технологій характеризується багаторівневою системою для диференційованого позначення якої ще не існує єдиного поняття. Її вивчення на основі джерел права не є всебічним і ґрунтовним та вимагає зорієнтованості на правові відносини. Глобальний процес переходу від індустріального до інформаційного суспільства, соціально-економічні зміни, що відбуваються в Україні вимагають істотних перетворень у багатьох сферах діяльності держави на основі сучасних наукових досліджень. Це, зокрема, стосується вирішення актуальних проблем розвитку системи підготовки державних службовців на основі нових прогресивних концептуальних підходів, упровадження у навчальний процес педагогічних технологій і науково-методичних розробок із використанням інформаційно-комунікаційних новітніх технологій. У нормативних правових актах України сьогодні не повною мірою враховані особливості дистанційної освіти, існує необхідність розробки і застосування інших специфічних вимог до ліцензування установ, які застосовують дистанційні освітні технології. Така потреба зумовлена відсутністю чітко окреслених понять «електронне навчання» і «дистанційне освіта», що необхідне для визначеності і належного правового

регулювання у рамках застосування інформаційно-комунікаційних відносин суб'єктів навчального процесу.

7. Державне управління в українському суспільстві на шляху до інформаційного, заснованому на економіці знань, де головну роль виконує інтелектуальний потенціал, висуває до професійної підготовки державних службовців нові вимоги: повноту, доступність і своєчасність поновлення автентичного матеріалу, широке охоплення аудиторії незалежно від місця і часу звернення, використання сучасних інформаційних технологій, індивідуальний диференційований підхід до вибору форм і методів навчання, створення комфортних умов для навчання, забезпечення якості освіти, відповідність рівнів і ступенів освіти. Дистанційні освітні технології – організаційно-правовий механізм підвищення доступності освіти та подолання цифрової нерівності; це один із основних принципів, що визначають умови формування інформаційного суспільства. Організаційні складові інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних освітніх технологій класифікуються за блокам: методологічний, методичний, інформаційний, комунікативний, контрольний. Поряд із основними вимогами, що висуваються до установ електронної освіти, для установ дистанційної освіти у сфері професійної підготовки доцільно законодавчо закріпити додаткові вимоги. Зокрема, інформаційне забезпечення освітньої діяльності має представляти інформаційні ресурси на різних носіях і мати засоби доступу до них; інформаційні ресурси мають забезпечувати навчальний процес; інформаційно-комунікаційна інфраструктура має охоплювати як єдине ціле освітні ресурси (повні курси, навчальні матеріали, модулі, підручники, відео, тексти, програмне забезпечення, а також будь-які інші засоби, матеріали або технології для надання доступу до знань) за допомогою телекомунікаційних мереж і забезпечувати ефективне використання дистанційних освітніх технологій, систем і мереж зв'язку для підготовки державних службовців у різних сферах діяльності. Створення єдиної системи електронного навчання не повинно перешкоджати самостійності освітніх установ і розвитку різноманітних форм електронного навчання, що забезпечують дотримання вимог державного освітнього стандарту.

8. Природа організації професійної підготовки державних службовців

об'єктивно обумовлює відповідний підхід до її правового регулювання, що проявляється у забезпеченні освітньої діяльності нормами й інститутами різних галузей права, які утворюють особливий правовий комплекс, особливість змісту якого полягає в об'єктивній закономірності розвитку наукового знання. Перспективним напрямом професійної підготовки державних службовців є управління розвитком компетенцій – процес визначення, розвитку та модифікації компетенцій персоналу, які необхідні для виконання професійних завдань. Структура компетенції – це комплекс особистісних рис, цінностей, знань, навичок. Управління цінностями, організаційна культура, теорії мотивації, управління продуктивністю дає змогу модифікувати декілька елементів одночасно. Підвищення ефективності професійної підготовки повинно розглядатися як комплексна проблема на теоретико-методологічному, дидактичному та методичному рівнях, де проектування та реалізація системи випереджаючої професійної підготовки спрямовані на формування компетентних, прогностично та інноваційно орієнтованих публічних адміністрацій, здатних забезпечити ефективне функціонування суспільства в умовах перспективного розвитку. Правове регулювання професійної підготовки в умовах адміністративної реформи в Україні на законодавчому рівні та на рівні відомчої нормотворчості має орієнтуватися на формування інноваційної, адаптованої і мобілізаційно-розподільчої здібностей кадрів, що передбачає випереджаючу професійну підготовку, яка забезпечить відповідність якості освіти актуальним науково-технологічним вимогам інноваційного розвитку державного управління на підставі методологічних підходів – системності, ресурсності, компетентності, гармонізації професійного самовизначення – на всіх етапах професійного становлення особистості. Світовий досвід професійної підготовки державних службовців вказує на необхідність створення постійно діючих інститутів модернізації, здатних змінити порядок розробки та реалізації програм підготовки на підставах теоретичних моделей, експертно-аналітичного забезпечення й організаційно-методичних механізмів у рамках єдиної системи інституційного проектування.

9.3 метою підвищення ефективності адміністративно-правового

регулювання професійної підготовки державних службовців запропоновано внести доповнення:

9.1. До Законів України:

а) «Про освіту» у частині форм освіти (Додаток Б);

б) «Про вищу освіту» щодо застосування дистанційного навчання з застосуванням інформаційних технологій (Додаток Д).

9.2. До Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад щодо застосування інформаційних технологій в освітньому процесі (Додаток Ж).

9.3. До Програми організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад щодо нових форм навчання (Додаток И).

9.4. До Комплексної програми підготовки державних службовців щодо навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій (Додаток З).

9.5. До Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року щодо дистанційних освітніх технологій (Додаток А).

9.6. До Класифікатора галузей законодавства України щодо професійної підготовки державних службовців (Додаток В).

9.7. До Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції щодо дистанційних освітніх технологій (Додаток К).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Малиновський В. Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні / В. Я. Малиновський // Наукові праці. – 2013. – Вип. 200. – Т. 201. – С. 18–22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/810/98
3. Горбатенко В. Конституційні засади проведення адміністративної реформи в Україні та удосконалення системи органів виконавчої влади / В. Горбатенко // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/41>
4. Аристотель. Політика / Аристотель ; пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. – К. : Основи, 2000. – 239 с.
5. Основи філософії права, або Природне право і державознавство / Г. В. Ф. Гегель ; Р. Осадчука, М. Кушнір. – К : Юніверс, 2000. – 329 с.
6. Антипов А. А. Социология и философия государственной службы / А. А. Антипов. – СПб : Университет ИТМО, 2015. – 78 с.
7. Костомаров М. І. Закон Божий (Книга буття українського народу) / М. І. Костомаров. – К. : Либідь, 1991. – 40 с.
8. Грушевський М. С. Історія України-Руси. Географічний та етнічний показник / М. С. Грушевський ; упоряд. І. Б. Сковичас, Н. В. Халак. – Львів : Ін-т укр. археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського, 2010. – 470 с.
9. Галицько-Волинська держава XII–XIV ст. : зб. наук. пр. : у 2 кн. / упоряд. О. С. Кучерук. – Львів : Світ, 2002. – Кн. 1. – 128 с.
10. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
11. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. –

К. : КНЕУ, 2006. – 467 с.

12. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні / М. І. Іншин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 38–43.

13. Державна служба : підруч. : у 2 т. / редкол. Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін. – К.–Одеса : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.

14. Шамрай М. С. Формирование системы государственной службы Российской Федерации : автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / М. С. Шамрай. – М., 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dissercat.com/content/formirovanie-sistemy-gosudarstvennoi-sluzhby-rossiiskoi-federatsii#ixzz3ft0LV7ea>

15. Історія державного управління : навч.-метод. вид. : у 3 т. / С. М. Коник (кер.), Р. Б. Воробей, В. А. Грабовський і ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – Т. 1. – 104 с.

16. Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т. ; 12 кн. – Т. III : До року 1340 / М. С. Грушевський ; голова редкол. П. С. Сохань. – К. : Наук. думка, 1993. – 592 с.

17. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. / Є. С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.

18. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби СРСР / І. М. Пахомов. – К. : Вид-во Київського ун-ту, 1971. – 128 с.

19. Закони про тимчасовий устрій України 29 квітня 1918 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18>

20. Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській державі : Закон Української Держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/sub/vinnitska/ua/publication/print/1400.htm>

21. Науково-документальна збірка до 90 річчя запровадження державної

служби в Україні / В. Верстюк, П. Гай-Нижник, С. Коник та ін. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2008. – 124 с.

22. Історія державної служби в Україні : у 5 т. – Т. 1. / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій. – К. : Ін-т історії НАН України, 2009. – 544 с.

23. Советское административное право: общая часть / под ред. Ю. М. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1962. – 208 с.

24. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право : підруч. / І. М. Пахомов. – Львів : Вид-во Львівського ун-ту, 1962 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1584_page_1.html

25. Домбровська О. До питання про становлення та розвиток державної служби у системі державного управління України / О. Домбровська // Наук. вісник «Демократичне врядування». – 2012. – № 9. – С. 1–6.

26. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

27. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. – 3-тє вид. переробл. і доп. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.

28. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

29. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ та організацій : Указ Президента України від 10.11.1995 № 1035 // Вісн. держ. служби України. – 1995. – № 3–4. – С. 7–20.

30. Іваницька А. В. Основні засади реформування публічного управління / А. В. Іваницька // Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Київ, 21–22 лист. 2014 р.). – К. : Центр правових наукових досліджень, 2014. – Ч. 1. – С. 47–48.

31. Про стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14.04.2000 № 599 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 16. – С. 63–70.

32. Steel D. Britain Administration / D. Steel // Government and Administration in

Western Europe. – Oxford, 1989.– 480 с.

33. Про державну службу : Закону України від 17.11.2011 № 4050-VI // Відомості Верховної Ради. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

34. Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад. : О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський і ін. ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.

35. Кони А. Ф. Уголовный процесс: нравственные начала / А. Ф. Кони. – М. : Современный гуманитарный ун-т, 2013. – 150 с.

36. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К : Юрінком Інтер, 1999. – 272 с.

37. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / ред. : В. Б. Авер'янов, І. Б. Коліушко ; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 1999. – 50 с.

38. Вибрані наукові праці / В. Б. Авер'янов ; ред. : О. Ф. Андрійко ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2011. – 447 с.

39. Державне управління: теорія і практика / В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал, С. П. Кисіль, Л. Т. Кривенко ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.

40. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

41. Грищук В. К. Філософсько-правове розуміння відповідальності людини / В. К. Грищук. – Хмельницький : Хмельницький ун-т упр. та права, 2013. – 766 с.

42. Додин Е. В. Административная деликтология : учеб. пособие / Е. В. Додин. – Одесса : Бахва, 1997. – 108 с.

43. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. – вид. 5-те, зі змінами / П. М. Рабінович. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.

44. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / О. Ф. Скакун. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2014. – 524 с.

45. Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности / Л. И. Петражицкий. – СПб. : Лань, 2000. – 608 с.

46. Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України :

навч. посіб. / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.

47. Адміністративне право : навч. посіб. / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.

48. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права : учебное пособие (по изданию 1910–1912 гг.) : в 2 т. – Т. 1. – Вып. 1 / Г. Ф. Шершеневич ; авт. предисл. М. Н. Марченко. – М. : Юрид. колледж МГУ, 1995. – 308 с.

49. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / Ю. С. Шемшученко (ред.), О. В. Скрипнюк, І. О. Кресіна, В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнійчук, Г. О. Федоренко, В. Ф. Погорілко, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Л. Коваленко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 632 с.

50. Якуба О. М. Советское административное право (общая часть) / О. М. Якуба. – К. : Вища школа, 1975. – 232 с.

51. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбен ; пер. с фр. ; под ред. С. В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.

52. Ориу М. Основы публичного права / М. Ориу ; рук. проекта Р. С. Куракин. – М. : НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 574 с.

53. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек ; вступ. И. Ю. Козлихин. – СПб : Юрид. центр «Пресс», 2004. – 752 с.

54. Иеринг Р. Борьба за право / Р. Иеринг ; пер. с 13-го нем. изд. ; пер. : С. И. Ершов. – М. : Феникс, 1991. – 64 с.

55. Поппер К. Открытое общество и его враги / К. Поппер ; пер. с англ. ; под ред. В. Н. Садовского. – М. : Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. – 448 с.

56. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности / Элиноор Остром ; пер. с англ. – М. : ИРИСЭН, 2010. – 447 с.

57. Фридмэн Л. Введение в американское право / Л. Фридмэн ; пер. с англ. ; под ред. М. Калантаровой. – М. : Прогресс, 1992. – 286 с.

58. Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид,

ЖофFRE-Спинози ; пер. с фр. В. А. Туманова. – М. : Международные отношения, 1999. – 400 с .

59. Сандевуар П. Введение в право / П. Сандевуар. – М. : ИнтраТЭК-Р, 1994. – 324 с.

60. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель ; пер. Л. М. Энтин ; ред. М. А. Крутоголов. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.

61. Чорнобиль І. Є. Організація діяльності державного службовця : навч. посіб. / І. Є. Чорнобиль. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. – 130 с.

62. Армаш Н. О. Концептуально-методологічні засади співвідношення державних політичних посад з посадами державної служби в органах виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Н. О. Армаш. – Запоріжжя, 2014. – 40 с.

63. Горецька Т. О. Європейський досвід підвищення ефективності управління людськими ресурсами на державній службі в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державна служба» / Т. О. Горецька. – К., 2014. – 20 с.

64. Про запобігання проявам сепаратизму та іншим посяганням на основі національної безпеки України : постанова Верховної Ради України від 22.02.2014 // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 11. – Ст. 157.

65. Конституція України : науково-практичний коментар. – 2-ге вид., перероб. і допов. / В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін. – Х. : Право, 2011. – 1128 с.

66. Додин Е. В. Административная ответственность в свете Конституции Украины / Е. В. Додин // Юридичний вісник. – 1997. – № 3. – С. 70–74.

67. Авер'янов В. Б. Демократичні засади державного управління та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, І. О. Кресіна, М. М. Іжа, О. М. Стойко, В. В. Береза ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2010. – 496 с.

68. Авер'янов В. Б. Суспільне визначення адміністративного права: новий

погляд : навч. посіб. / В. Б. Авер'янов // Державне управління в Україні. – К., 1999. – 256 с.

69. Про Заяву Верховної Ради України «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків»: Постанова Верховної Ради України від 21.04.2015 № 337-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 22. – Ст. 153.

70. Закоморна К. О. Державне (конституційне) право зарубіжних країн : посіб. / К. О. Закоморна. – Х. : Право, 2014. – 264 с.

71. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.

72. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

73. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

74. Петков С. В. Теорія адміністративного права : навч. посіб. / С. В. Петков. – К. : КНТ, 2014. – 304 с.

75. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

76. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

77. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення : Закон України від 02.03.2015 № 213-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 22. – Ст. 145.

78. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>

79. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2015 рік : Указ Президента України від 23.04.2015 № 238/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>

show/238/2015

80. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012/paran8#n8>

81. Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки : Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/682016-19805

82. Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування : Указ Президента України від 25.01.2012 № 33/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/33/2012

83. Питання управління державною службою в Україні : Указ Президента України від 18.07.2011 № 769/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/769/2011>

84. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 171 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/171-2015-p

85. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF>

86. Про віднесення деяких посад працівників органів державної влади, інших державних органів, установ до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2013 № 350

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/350-2013-p

87. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/227-2015-p

88. Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2013 № 350 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/350-2013-p

89. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 № 71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF>

90. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку / В. М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.

91. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.

92. Нинюк І. І. Професіоналізм державних службовців: сутність, стан та особливості формування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук держ. упр. : 25.00.03 «Державне управління» / І. І. Нинюк. – К., 2005. – 20 с.

93. Лурье С. Я. Демокрит: тексты, перевод, исследования / С. Я. Лурье. – Л. : Наука, 1970. – 664 с.

94. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.

95. Щекин Г. В. Муниципальная кадровая политика / Георгий Васильевич Щекин. – К. : Муниципальный мир, 2006. – 304 с.

96. Охотский Е. В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание :

учебно-метод. комплекс / Е. В. Охотский. – М. : Экономика, 2011. – 702 с.

97. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-методич. посіб. / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 242 с.

98. Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы / Ю. А. Розенбаум. – М. : Наука, 1982. – 230 с.

99. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учеб. / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 592 с.

100. Общий и специальный менеджмент : учебно-методич. материалы. – М. : Изд-во РАГС, 1996. – 122 с.

101. Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во Укр. акад. держ. управління при Президентові України, 1997. – 71 с.

102. Свірін М. О. Реформування системи МВС України: проблеми та перспективи / М. О. Свірін // Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 жовт. 2007 р.). – К. : МП «Леся», 2008. – С. 40–43.

103. Лазор О. Державна служба в Україні : навч. посіб. / Оксана Лазор, Олег Лазор. – К.: Дакор ; КНТ, 2006. – 472 с.

104. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20.02.2006 № 140/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/140/2006>

105. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.01.2014 № 500 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>

106. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 № 564

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>

107. Артеменко Н. Ф. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України: форми, методи, технології / Н. Ф. Артеменко, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 181 с.

108. Про затвердження Положення щодо проведення атестації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 № 1922 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/1922-2000-п

109. Методичні рекомендації щодо застосування Положення про проведення атестації державних службовців : наказ Головного управління державної служби України від 03.03.2001 № 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.1863.0>

110. Колот М. А. Мотивація, стимулювання і оцінка персоналу: навч. посіб. / М. А. Колот. – К. : КНЕУ, 1998. – 224 с.

111. Система підготовки державних службовців у зарубіжних країнах / пер. з англ. Ю. Д. Полянського. – К. : УАДУ, 2000. – 252 с.

112. Про Комплексну програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 09.11.2000 № 1212/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000

113. Про Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець» : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2008 № 1136 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/1136-2008-п

114. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/page>

115. Про схвалення Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1198-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80>

116. Луговий В. І. Роль Української Академії державного управління при

Президентіві України в кадровому і науковому забезпеченні місцевого самоврядування та регіонального розвитку / В. І. Луговий // Підвищення кваліфікації державних службовців : зб. наук. праць / кол. авт., кер. П. С. Назимко. – К. : УАДУ, 1999. – 232 с.

117. Про питання Української Академії державного управління при Президентіві України : Указ Президента України від 21.09.2001 № 850 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg-850%2F2001&zahyst>

118. Про затвердження Концепції реформування академії державного управління при Президентіві України : Указ Президента України від 09.12.2011 № 1110/2011 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/dokuments/14263.html?PrintVersion>

119. Таланова Ж. Національні стандарти підготовки фахівців з державного управління освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр» і «молодший спеціаліст» як засіб піднесення ефективності держави / Ж. Таланова // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Князева. – К. : УАДУ, 2000. – 376 с.

120. Коржова О. Професійна підготовка державних службовців як чинник підвищення ефективності державної служби в Україні / О. Коржова // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Князева. – К. : УАДУ, 2000. – 376 с.

121. Оболенський О. Стратегія професійного навчання кадрів – стратегія майбутнього держави / О. Оболенський // Вісн. держ. служби України. – 1997. – № 1. – С. 64–71.

122. Таланова Ж. В. Про типологію навчальних закладів з професійної підготовки персоналу державного управління / Ж. В. Таланова // Дні науки : зб. тез доп. : у 4 т. (м. Запоріжжя, 5–6 жовт. 2006 р.) / ред. кол. В. М. Огаренка та ін. – Запоріжжя : ГУ ЗІДМУ, 2006. – Т. 4. – С. 85–87.

123. Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні:

місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, А. І. Семенченко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2015. – 160 с.

124. Золотарьов В. Ф. Підвищення кваліфікації державних службовців на регіональному рівні / В. Ф. Золотарьов та ін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ, 2007. – 192 с.

125. Окіс О. Я. Професійний розвиток державних службовців центральних органів виконавчої влади як фактор стабілізації державної служби України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державне управління» / Олександр Ярославович Окіс ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 237 с.

126. Методичні матеріали з питань розробки змісту навчання і програм підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування / В. А. Гошовська і ін. – К. : НАДУ, 2009. – 34 с.

127. Компетентність державних службовців у сфері інформаційно-комунікативних технологій: кваліфікаційні вимоги, програми і методики навчання, система тестування знань та вмінь : наук. розробка / І. В. Клименко, Л. В. Власова, Є. М. Нужний, А. В. Семенов ; за заг. ред. І. В. Клименко. – К. : НАДУ, 2010. – 72 с.

128. Забезпечення практичної спрямованості підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : навч.-метод. матеріали / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 43 с.

129. Досвід професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : зб. інформ.-аналіт. матеріалів / уклад.: О. А. Тертишна та ін. ; за заг. ред. Т. В. Мотренка, С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 235 с.

130. Прудиус Л. В. Управління якістю професійного навчання державних службовців в Україні: теоретико-організаційний аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державне управління» / Л. В. Прудиус. – К., 2010. – 20 с.

131. Кластери в системі підвищення кваліфікації державних службовців

та посадових осіб органів місцевого самоврядування : довідник / В. В. Толкованов. – К. : АРІАЛ, 2012. – 247 с.

132. Кагановська Т. Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Тетяна Євгеніївна Кагановська ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2012. – 424 с.

133. Калашник Н. С. Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід / Н. С. Калашник. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 273 с.

134. Адамчук С. В. Соціально-психологічні аспекти професійного розвитку державних службовців в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державне управління» / С. В. Адамчук. – К., 2015. – 16 с.

135. Волик В. С. Управління розвитком компетентностей державних службовців в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державне управління» / В. С. Волик. – Дніпропетровськ, 2015. – 20 с.

136. Стельмашук Л. С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби / Л. С. Стельмашук. – Івано-Франківськ : Вид-во ІФНТУНГ, 2015. – 295 с.

137. Про освіту : Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

138. Пархоменко-Куцевіл О. Формування, розвиток та модернізація державних посад: концептуально-методологічні засади / О. Пархоменко-Куцевіл. – К. : ФАДА, ЛТД, 2010. – 295 с.

139. Іваха В. О. Адміністративно-правове регулювання державної кадрової політики України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. О. Іваха. – Львів, 2012. – 20 с.

140. Лавренова О. І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. І. Лавренова. – Одеса, 2014. – 20 с.

141. Про затвердження Порядку ведення переліку державних органів,

установ та організацій, посади керівних працівників і спеціалістів яких віднесені до посад державних службовців : наказ Національне агентство України з питань державної служби від 08.04.2014 № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0628-14>

142. Єфремова О. П. Конкурсний відбір у системі державної служби України (теоретико-прикладний аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. П. Єфремова. – К., 2015. – 20 с.

143. Психологічні особливості розвитку організаційної культури в системі державної служби, освіти, промисловості та бізнесу : тези ІХ Міжнар. конф. з орг. та екон. психології (м. Київ, 30–31 трав. 2013 р.) / за ред. С. Д. Максименка, Л. М. Карамушки. – Алчевськ : ДонДТУ, 2013. – 159 с.

144. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. – 2-ге вид., перероб. і допов. / Е. Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. А. Баканов, Г. Рижков, І. Сойко ; відп. ред. О. Сироїд. – К. : К. І. С., 2009. – 352 с.

145. Про затвердження Класифікатор галузей законодавства України : наказ Міністерства юстиції України від 02.06.2004 № 43/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04/print1438196631084640

146. Регламент Громадської ради при Національному агентстві України з питань державної служби, затверджений рішенням Громадської ради при Нацдержслужбі України 13.03.2012 протокол № 2/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/article;jsessionid=FB6821F9E8FB7C4AD41227CC5D1D5CA5?art_id=579614&cat_id=579613

147. Про затвердження положення про роботу конкурсної комісії національного агентства України з питань державної служби з відбору виконавців державного замовлення на підготовку магістрів за спеціальностями галузі знань «державне управління» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного

агентства України з питань державної служби від 16.03.2015 № 52 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0380-15>

148. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020 : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

149. Про затвердження переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра : Постанова Кабінет Міністрів України від 27.08.2010 № 787 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/787-2010-%D0%BF>

150. Павлиш В. А. Основи інформаційних технологій і систем : навч. посіб. / В. А. Павлиш, Л. К. Гліненко. – Львів : Вид-во Львівської політехніки, 2013. – 500 с.

151. Плецан Х. В. Успішність професійної діяльності державних службовців України: управлінський аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 «Державна служба» / Х. В. Плецан. – К., 2014. – 20 с.

152. Жабенко Л. В. Розвиток системи професійного навчання міських голів в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державна служба» / Л. В. Жабенко. – К., 2012. – 20 с.

153. Про затвердження Статуту Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 244 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/document/.../P0244.doc

154. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 37–38. – Ст.2004.

155. Лебедева М. Б. Дистанционные образовательные технологии: проектирование и реализация учебных курсов / М. Б. Лебедева. – СПб. : БХВ-Петербург, 2010. – 336 с.

156. Прудіус Л. В. Управління якістю професійного навчання державних службовців в Україні / Л. В. Прудіус. – К., 2012. – 231 с.

157. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 № 386-р

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>

158. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 03.07.2014 // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 33. – Ст. 1163.

159. Терентьев М. В. Формування змісту вищої освіти за спеціальністю «державне управління»: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державна служба» / М. В. Терентьев. – Дніпропетровськ, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mydisser.com/ua/catalog/view/386/819/7653.html>

160. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23.12.1993 № 3792-XII // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 13. – Ст. 64.

161. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі : Закон України від 15.12.1993 № 3687-XII // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 7. – Ст. 32.

162. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

163. Коваль І. Ф. Проблемні аспекти законодавчого регулювання договірних відносин у сфері авторського права / І. Ф. Коваль // Договірні форми реалізації майнових прав інтелектуальної власності на об'єкти авторського права : тези доповідей Наук.-практ. Інтернет-конф. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ndiiv.org.ua/ua/tezy-dopovidey-na-naukovo-praktychnu-internet-konferentsiju-dohovirni-formy-realizatsiji-maynovykh/view-koval-i-f-problemni-aspekty>

164. Про доступ до судових рішень : Закон України від 22.12.2005 № 3262-IV // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 15. – Ст. 128.

165. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-p>

166. Єдина державна комп'ютерна система «Кадри» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.guds.gov.ua/sub/data/.../kartka.doc?

167. Бердегулова Л. А. Правонарушения в сфере оказания телематических услуг связи как основание возникновения деликтных правоотношений / Л. А. Бердегулова // *Informacja naukowa i techniczna w planowaniu oraz realizacji badan i wdrozen projektov : zbior raportov naukovych* (Warszawa, 29.09–30.09.2014). – Warszawa : Wydawca «Diamond trading tour», 2014. – P. 25–30.

168. Іщенко А. Ю. Глобальні тенденції і проблеми розвитку освіти: перспективи для України / А. Ю. Іщенко // *Стратегічні пріоритети. Нац. ін-т стратегічних досліджень*. – 2014. – № 4 (33). – С. 98–102.

169. Карпенко М. М. Розвиток дистанційного навчання як відповідь на сучасні виклики для України // М. М. Карпенко // *Стратегічні пріоритети. Нац. ін-т стратегічних досліджень*. – 2014. – № 4 (33). – С. 102–108.

170. Освіта й наука в інноваційному розвитку сучасної Європи : зб. наук.-експерт. матеріалів / за заг. ред. С. І. Здіорука. – К. : НІСД, 2014. – 124 с.

171. Європейська інтеграція України: внутрішні чинники і зовнішні впливи : аналітична доповідь Центру Разумкова // *Національна безпека і оборона*. – 2013. – № 4–5 (141–142). – 123 с.

172. Бондаревский А. С. Сателлиты информатики: подвижки и имитации («информационные знания», «информология», «инфодинамика», «информациология») / А. С. Бондаревский // *International journal of applied and fundamental research. Technical sciences*. – 2012. – № 2. – P. 21–27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rae.ru/upfs/pdf/2012/02/2012_02_003.pdf

173. Ловцов Д. А. Теоретические основы системологии информационного права / Д. А. Ловцов // *Информационное право*. – М. : Юрист, 2014. – № 2 (38). – С. 4–13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.lawlibrary.ru/article2311745.html

174. Сидорова К. Г. Політико-психологічний вимір підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державне управління» / К. Г. Сидорова. – К., 2014. – 20 с.

175. Стажування слухачів в органах публічної влади: організація, проведення та контроль. – Вип. 3: Матеріали щорічної науково-практичної

конференції за результатами стажування слухачів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування (м. Одеса, 10 жовтня 2013 р.). – Одеса : Одес. регіон. ін-т держ. упр, 2013. – 167 с.

176. Wyzsza szkola administracyi publicznej im. Stanislava Staszica w Bialimstoku [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wsap.edu.pl/wsap/>

177. Udaya Sri K. T. V. E-Learning: Technological Development in Teaching for school kids / Sri K. Udaya, Krishna Vamsi // International Journal of Computer Science and Information Technologies. – 2014. – P. 6124–6126 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ijcsit.com/docs/Volume%205/vol5issue05/ijcsit2014050527.pdf>

178. Changing Course. Ten Years of Tracking Online Education in the United States // Babson Survey Research Group. – 2013. – 42 p.

179. Гайдученко С. О. Формування інноваційної технології оцінювання в управлінні персоналом державної служби : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Світлана Олександрівна Гайдученко ; Харк. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2010. – 225 с.

180. Наукові засади та шляхи забезпечення ефективності підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : наук. розроб. / уклад. : В. А. Гошовська та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 41 с.

181. Газарян С. В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми та методи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державне управління» / С. В. Газарян. – К., 2011. – 36 с.

182. Менеджмент для публічної влади : навч. посіб. / М. П. Бутко та ін. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2011. – 359 с.

183. Ганоцька С. О. Забезпечення якості професійної діяльності державних службовців на засадах стандартизації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державне управління» / С. О. Ганоцька. – Дніпропетровськ, 2012. – 20 с.

184. Липовська Н. А. Розвиток наукової спеціальності «Державна служба» в Україні : наук. розроб. / Н. А. Липовська. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ,

2013. – 99 с.

185. Ярмистий М. В. Формування адміністративної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державне управління» / М. В. Ярмистий. – Дніпропетровськ, 2014. – 20 с.

186. Пірен М. І. Державна кадрова політика: шляхи елітизації / М. І. Пірен. – К. : Талком, 2014. – 251 с.

187. Хортон У. Электронное обучение: инструменты и технологии» / У. Хортон, К. Хортон. – СПб.: Кудиц-Образ, 2005. – 640 с.

188. Мэксин М. Электронное обучение. Рекомендации руководителям библиотечных и информационных служб / М. Мэксин // Supporting E-learning: A Guide for Library and Information Managers / М. Меллинг. – М. : Омега-Л, 2006. – 224 с.

189. Заяць В. М. Методи і засоби комп'ютерних інформаційних технологій : навч. посіб. / В. М. Заяць. – Львів : Львівська політехніка, 2013. – 144 с.

190. Інформаційний простір України : словник–довідник законодавчих термінів і понять. – К. : Освіта України, 2008. – 544 с.

191. Управління інноваційною діяльністю. Інноваційний менеджмент в знаннеорієнтованій економіці : підруч. / ред. С. М. Ілляшенко – Суми : Університетська книга, 2015. – 728 с.

192. Гушко С. В. Управлінські інформаційні системи : навч. посіб. / С. В. Гушко, А. В. Шайкан. – Львів : Магнолія 2006, 2013. – 320 с.

193. Шаховська Н. Б. Проектування інформаційних систем : навч. посіб. / Н. Б. Шаховська, В. В. Литвин ; за ред. В. В. Пасічника. – Львів : Магнолія 2006, 2011. – 380 с.

194. Нікольський Ю. В. Системи штучного інтелекту : навч. посіб. / Ю. В. Нікольський, В. В. Пасічник, Ю. М. Щербина. – Львів : Магнолія 2006, 2013. – 279 с.

195. Мауль А. В. Дидактическая целесообразность применения компьютерных учебников и обучающих систем / А. В. Мауль // Инновационные педагогические технологии : материалы междунар. науч. конф. (г. Казань, 14 октября 2014 г.). – Казань : Бук, 2014. – С. 300–302 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.moluch.ru/conf/ped/archive/143/6199/>

196. Інноваційні комп'ютерні технології у вищій школі : матеріали 6-ї наук.-практ. конференції (м. Львів, 18–20 листопада 2014 р.) / відп. за випуск Л. Д. Озірковський. – Львів : Вид-во Львівської політехніки, 2014. – 196 с.

197. Про ратифікацію Угоди між Україною і Європейським Союзом про участь України у Рамковій програмі Європейського Союзу з наукових досліджень та інновацій «Горизонт 2020» : Закон України від 15.07.2015 № 604-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/604-19>

198. Вірна Ж. П. Особистісна вимогливість професіонала: теорія, практика, методи вивчення / Ж. П. Вірна, А. Б. Мудрик. – Луцьк : Вежа-Друк, 2014. – 255 с.

199. Ківалов С. В. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади / С. В. Ківалов, О. І. Лавренова. – Одеса : Фенікс, 2015. – 189 с.

200. Коновалова М. В. Інноваційна культура як принцип сучасної державної служби : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державне управління» / М. В. Коновалова. – К., 2014. – 20 с.

201. Шовгеля О. М. Забезпечення мотивації посадових осіб місцевого самоврядування в умовах індустріальних міст України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державне управління» / О. М. Шовгеля. – Дніпропетровськ, 2014. – 20 с.

202. Діденко Н. Г. Європейський досвід безперервної освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування галузі освіти / Н. Г. Діденко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : umo.edu.ua/images/content/.pptx

203. The Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area – ESG / 28.09.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.enqa.eu/index.php/home/esg/science>.

204. A common European frame work for ICT Professional sinall industrysector [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecompetences.eu>

205. Европейское обучение [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.smart-edu.com/learning-in-europe-2020.html>.

206. Калінічева Г. І. Імплементация європейської системи забезпечення якості вищої освіти в Україні: досвід і перспективи / Г. І. Калінічева // Наук. вісник Чернівецького ун-ту : зб. наук. праць. – 2009. – № 2. – С. 66–70.

207. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 27–28. – Ст. 181.

208. Концепція забезпечення якості вищої освіти України. 28.09.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dovira.eu/images/QA_concept_Final.pdf.

209. Data analysis for the 2014 State of the Industry has begun [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.astd.org/Professional-Resources/State-Of-The-Industry-Report>.

210. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти. 28.08.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.enqa.eu/indirme/esg/ESG%20in%20Ukrainian.pdf>.

211. Кочарян А. Б. Електронне освітнє середовище сучасного університету / А. Б. Кочарян // Інформатика та інформаційні технології в навчальних закладах. – 2014. – № 2 (50). – С. 20–24.

212. Морзе Н. В. Основні тенденції використання інформаційно-комунікаційних технологій в освіті / Н. В. Морзе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://leader.ciit.zp.ua/files/plan/2013/prez30.11.13.pdf>

213. Артеменко Н. Ф. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державне управління» / Н. Ф. Артеменко. – Дніпропетровськ, 2010. – 20 с.

214. Кравченко О. О. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / О. О. Кравченко. – Х., 2010. – 20 с.

215. Візіров Б. Й. Кар'єра державного службовця в Україні: теоретичні засади / Б. Й. Візіров. – К. : Август Трейд, 2010. – 249 с.

216. Половін Б. А. Персональне освітнє середовище як базовий структурний елемент сучасного навчання / Б. А. Половін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/33348/1/Polovin_information_society.pdf.

217. Создание информационного образовательного пространства региона как катализатор формирования ИК-компетенций учителей / Н. В. Морзе, Г. А. Проценко [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ifets.ieee.org/russian/depository/v16_i1/html/25.htm.

218. Статінова Н. П. Якість освіти у контексті інтеграції вищої школи у всесвітній простір / Н. П. Статінова // Наук. праці : наук. журнал Чорноморського держ. ун-ту ім. Петра Могили. – 2010. – Вип. 123. – С. 9–14.

219. The Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area – ESG / 28/09/2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.enqa.eu/index.php/home/esg/science-dividers>.

220. Blended learning [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.scoop.it/t/blended-learning-by-v-kukharengo>.

221. Annenkov I. P. Monitoring the quality of education in universities. – Available from (from title screen (in Ukrainian) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://e-learning.onu.edu.ua/stati/pedagog-ka-visho-shkoli/an-nkova-p-monitoring-jakost-osv-ti-u-vnz.html> Dividers.

222. Серьогін С. М. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід / С. М. Серьогін та ін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 272 с.

223. Віллорія М. Етика державної служби: запобігання конфлікту інтересів та вимоги до законодавства / М. Віллорія, С. Синнестрьом, Я. Берток ; пер. з англ. І. Чуприна. – К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС, 2010. – 100 с.

224. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації в Україні в умовах євроінтеграції: теоретичні та практичні аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / М. І. Лахижа. – К., 2010. – 36 с.

225. Токар-Остапенко О. В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналіт. доп. / О. В. Токар-Остапенко. – К. : НІСД, 2013. – 46 с.

226. Попадюк Н. І. Механізми формування державно-управлінської еліти: вітчизняний та зарубіжний досвід : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління» / Н. І. Попадюк. – К., 2013. – 20 с.

227. Горецька Т. О. Європейський досвід підвищення ефективності управління людськими ресурсами на державній службі в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державне управління» / Т. О. Горецька. – К., 2014. – 20 с.

228. Стельмащук Л. С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державне управління» / Л. С. Стельмащук. – Дніпропетровськ, 2014. – 20 с.

229. Державна служба України: сучасний стан та напрями адаптації до стандартів Європейського Союзу : матеріали щоріч. кафедральної наук.-практ. конф. (м. Одеса, 28 квітня 2005 р.) / голов. ред. О. П. Якубовський. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2005. – 252 с.

230. Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю : у 3 т. (м. Київ, 30 трав. 2008 р.) / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К. : НАДУ, 2008. – Т. 2. – 388 с.

231. Підготовка державних службовців у контексті адаптації до європейських стандартів : зб. матеріалів наук.-практ. семінару (м. Черкаси, 14 травня 2009 р.) / голова ред. кол. М. П. Іщенко. – Черкаси : ЧНУ ім. Б. Хмельницького, 2009. – 108 с.

232. Адаптація державної служби України до стандартів Європейського Союзу у сфері аналізу та розробки політики : зб. матеріалів / О. С. Гончарук та ін. ; за заг. ред. Г. І. Чепурко. – К. : б. в., 2012. – 208 с.

233. Барч У. Возможности внедрения зарубежного опыта в условиях России / У. Барч // Государственная служба. – 2007. – № 6. – С. 169–171.

234. Модернізація системи державного управління: теорія та практика :

матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Львів, 11 квіт. 2014 р.) / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – Ч. 2. – 408 с.

235. Donald F. Kettl D.F. The global public management revolution. A Report on the Transformation of Governance / Donald F. Kettl D.F. – Washington: Brookings Institution Press, 2000. VII. – 96 p.

236. Donald F. Environmental Governance A Report on the Next Generation of Environmental Policy / F. Donald, D. F. Kettl. – Washington : Brookings Institution Press, 2001. – 203 p.

237. Бэйрсто П. Принципы подбора и отбора персонала. Реформа государственной гражданской службы / П. Бэйрсто ; пер. с англ. ; под ред. К. Плоккера и М. Николаева. – М. : ЛЕ-НАНД, 2006. – 370 с.

238. Kasser M. The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy / M. Kasser. – London : Macmillan Press, 2008. – 295 p.

239. Hinman B. Tony Blair / B. Hinman. – New York : Infobase Publishing, 2007. – 122 p.

240. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. / Ф. Фукуяма ; пер. с англ. О. Э. Колесников, Н. Г. Кротовская, В. С. Кулагина-Ярцева, Е. Г. Руднева, М. А. Султанова, Е. Н. Федина, Н. А. Цыркун. – М. : Хранитель, 2006. – 220 с.

241. Василенко И. А. В 19 Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособ. – изд. 2-е, перераб. и доп. / И. А. Василенко. – М. : Логос, 2001. – 200 с.

242. Коломоець Т. О. Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права: теоретико-правовий та нормативний аспекти / Т. О. Коломоець, М. О. Германюк. – Запоріжжя : Запорізький нац. ун-т, 2012. – 216 с.

243. Стандарти ISO 9001-2001. Центр Адаптації державної служби України до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/754-D0%B8-iso-9001-2001>

244. Ковальова А. О. Удосконалення організації державної служби України та зарубіжний досвід / А. О. Ковальова // Юридическая наука и практика в условиях современных трансформационных процессов : материалы междунаро-д. наук.-практ. конф. (г. Симферополь, 21–22 февр. 2014 г.) – Симферополь : Наук. объединение «Юридическая мысль», 2014. – С. 72–75.

245. Кагановська Т. Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Т. Є. Кагановська. – К., 2012. – 32 с.

246. Мармазов В. Є. Система місцевого управління у Великобританії (історико-теоретичне дослідження) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. Є. Мармазов. – К., 1995. – 20 с.

247. Винер Н. Кибернетика и общество / Н. Винер. – М. : Изд-во иностранной литературы, 1958. – 200 с.

248. Эшби У. Р. Введение в кибернетику / У. Р. Эшби. – М. : КомКнига, 2005. – 432 с.

249. Берталанти Людвиг фон. Общая теория систем: критический обзор : краткий конспект / Людвиг фон Берталанти // Исследования по общей теории систем. – М. : Прогресс, 1969. – 520 с.

250. Крозье М. Феномен бюрократии / М. Крозье. – М. : Проспект, 1994. – 432 с.

251. Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах : учеб. пособ. : в 3 ч. – Ч. 1. Французская Республика. Федеративная Республика Германия / под общ. ред. И. Н. Барцица. – М. : Изд-во РАГС, 2005. – 484 с.

252. Гарвардська школа публічного управління імені Дж. Кеннеді [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>

253. Вища школа публічної адміністрації імені С. Стасица [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.polsha24.com/uni/view/wysshaja-shkola>

254. Плоский К. В. Адаптація в Україні зарубіжного досвіду оцінки потреб у

навчанні кадрів публічного управління / К. В. Плоский, І. С. Калиновська// Вісник Чернігівського техн. ун-ту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vistnic.stu.cn.ua/index.pl?task=arcl&l=ru&j=5&id=51>

255. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : наказ МВС України від 02.07.2015 № 842 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>

256. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI // Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 40. – Ст. 524.

257. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.

258. Коаліційна Угода від 21 листопада 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://uk.wikipedia.org/.../Коаліційна_угода_

259. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>

260. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>

261. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

262. Про затвердження Інструкції щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 9-ДС (річна) «Звіт про кількісний та якісний склад державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які займають посади керівників та спеціалістів : наказ Державного комітету

статистики України від 07.10.2010 № 415 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0985-10>

263. The Oxford Handbook of Political Institutions / R. A. W. Rhodes., S. A. Binder, B. A. Rockman. – N.Y. : Oxford University Press, 2008. – 840 p.

264. Кагановська Т. Є. Організаційно-правові засади професійного розвитку державних службовців / Т. Є. Кагановська [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://lib.uabs.edu.ua/library/P_Visnik/Numbers/2_7_2012/07_02_01.pdf

265. Спенсер Г. Основания психологии / Г. Спенсер // Циген Т. Физиологическая психология : в 14 лекциях / Т. Циген. – М. : АСТ-ЛТД, 1998. – 560 с.

266. Osborne D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. – Washington MA : Addison-Wesley, 1993. – 432 p.

267. Грищук А. Б. Розвиток управлінських компетенцій державних службовців: нормативно-правовий аспект / А. Б. Грищук // Митна справа : наук.-практ. журнал. – 2015. – № 4 (100). – частина 2. – С. 107–112.

268. Peters, V. G. Institutional Theory: Problems and Prospects. Institute for Advanced Studies (IHS), 2000. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_69.pdf

269. Бахрушин В. Якість вищої освіти та сучасні підходи до її вимірювання / В. Бахрушин, О. Горбань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slideshare.net/VladimirBakhrushin/1-2013-16785106>.

270. Сухова Н. М. Якість вищої освіти як одна з філософських засад трансформації освіти ХХІ століття: європейський контекст / Н. М. Сухова // Вісник Нац. авіаційного ун-ту. – 2009. – № 1. – С. 170–174.

271. Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>

272. Olsen J. P. Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization / J. P. Olsen. –

Oxford : Oxford University Press, 2010. – 498 p.

273. Government performance: why management matters / P. W. Ingraham, P. G. Joyce, A. K. Donahue. – Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 2003. – 286 p.

274. Kettl D. F. The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America / D. F. Kettl. – Baltimore and London, 2002. – 324 p.

275. Хинрик Я. Устойчивость реформ государственной службы в центральной и восточной Европе спустя пять лет после вступления в ЕС : доклад «Sigma» № 44 / Я. Хинрик, М. Залинг ; Ун-т Ноттингема // GOV/SIGMA(2009)1. – 2009. – 94 с.

276. European Commission (2006-7). Focus on the Structure of Higher Education in Europe 2006–2007. National Trends in the Bologna Process, Eurydice. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.eurydice.org/ressources>

277. European Universities Association EUA, (2007) Trends V-Universities Shaping the European higher Educations Area, EUA Publications [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.eua.be/fileadmin/userupload/files/Publications>

278. Riggs W. Lessons in Leading: Developing a Culture of Innovation in Public Sector Planning and Governance / W. Riggs ; California Polytechnic State University – San Luis Obispo // Focus. – Volume 11. – Issue 1. – Article 24. – 10–21–2014. – P. 106–109 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://digitalcommons.calpoly.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1293&context=focus>

279. Про затвердження Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів у рамках програми Twinning : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2007 № 154 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/154-2007-%D0%BF>

ДОДАТКИ

Додаток А

**Пропозиції
до Плану заходів щодо реалізації
Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого
самоврядування в Україні на період до 2017 року**

(Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р
«Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби
в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року
та затвердження плану заходів щодо її реалізації»)

Доповнити пункт 9 та викласти у редакції:

9. Розробити:

галузеву рамку кваліфікацій у галузі знань «Державне управління»,
відповідно до Національної рамки кваліфікацій;

державні стандарти освіти щодо **професійної підготовки**, підвищення
кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у
галузі знань ...

Далі за текстом.

Пропозиції**до Закону України від 23.05.1991 № 1060-ХІІ «Про освіту»****(Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451)**

Доповнити частину 3 статті 42 та викласти у редакції:

Стаття 42. Вища освіта

3. Підготовка фахівців у вищих навчальних закладах може проводитися з відривом (очна), без відриву від виробництва (вечірня, заочна), шляхом поєднання цих форм, а з окремих спеціальностей – екстерном, **а також на основі курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій.**

Далі за текстом.

Пропозиції

до Класифікатора галузей законодавства України

(Наказ Міністерства юстиції України від 02.06.2004 № 43/5

«Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України»)

Доповнити Класифікатор галузей законодавства України та викласти у редакції:

Класифікатор галузей законодавства України

210.210.000	Державна служба
210.210.010	Загальні питання державної служби
210.210.020	Статус державних службовців
210.210.030	Категорії посад та ранги державних службовців. Кадрове забезпечення державної служби та порядок її проходження
210.210.040	Соціальний захист державних службовців
210.210.050	Професійна підготовка

Пропозиції

до Закону України від 01.07.2014 № 1556-VII «Про вищу освіту»

(Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004)

Доповнити частину 1 статті 49 пунктом 3 та частини 4 та викласти у редакції

Стаття 49. Форми навчання у вищих навчальних закладах

1. Навчання у вищих навчальних закладах здійснюється за такими формами:

- 1) очна (денна, вечірня);
- 2) заочна (дистанційна).
- 3) електронна й екстернат.**

2. Форми навчання можуть поєднуватися.

3. Перелік професій та спеціальностей, отримання яких очно-заочною (вечірньою), заочною, в електронній формі і у формі екстернату не допускається, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

4. Положення про електронну форму навчання затверджується центральним органом виконавчої влади, що здійснює функції з вироблення державної політики та нормативно-правового регулювання у сфері освіти».

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

щодо необхідності дослідження теоретичних і прикладних питань, пов'язаних з адміністративно-правовим регулюванням професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні

Сьогодні актуальними для суспільства і держави є питання щодо нових підходів до професійної підготовки державних службовців у рамках адміністративного права України. Це спричинено тим, що майже за чверть століття незалежності Української держави адміністративне законодавство у сфері регулювання професійної підготовки державних службовців за своїм змістом і сутністю не зазнало істотних змін.

І надалі є незмінною методологія застосування адміністративного права у процес регулювання професійної підготовки державних службовців, що в умовах інтеграції до європейського співтовариства негативно впливає на ефективність державного управління.

Вважаємо, що Ваша участь у анкетуванні сприятиме вирішенню певною мірою завдань у рамках наукового дослідження.

АНКЕТА

для проведення опитування державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування щодо адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні та адміністративної відповідальності за вчинені правопорушення

1. Категорії державної служби:
 - державна служба
 - служба в органах місцевого самоврядування
2. Категорії за зайнятістю у сфері:
 - національної безпеки
 - освіти
 - охорони здоров'я
 - управління промисловістю
 - надання соціальних послуг
 - місцевого самоврядування
 - правоохоронної діяльності
3. Категорії за віком:
 - від 19 до 30 років
 - від 31 до 50 років
 - від 51 і більше
4. Категорії за статевою ознакою:
 - жінки
 - чоловіки
5. Категорії за освітою:
 - бакалавр
 - спеціаліст
 - магістр
 - науковець

6. Чи достатньо на законодавчому рівні врегульовані питання професійної підготовки державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування:

так ___ ні ___ інше ___

7. Чи доцільне внесення змін у чинне законодавство з питань професійної підготовки державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування:

так ___ ні ___ інше ___

8. Чи доцільне впровадження електронних курсів та дистанційного навчання з застосуванням інформаційних технологій

так ___ ні ___ інше ___.

Результати
соціологічного опитування у рамках дослідження
«Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки
державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні»

№ з/п	Показник	Підсумок	
		Інше	%
1	Категорії державної служби:	263	100
1.1	державна служба	152	57,8
1.2	служба в органах місцевого самоврядування	111	42,2
2	Категорії за зайнятістю у сфері:	263	100
1.1	національної безпеки	7	2,6
1.2	освіти	18	6,0
1.3	охорони здоров'я	29	11,0
1.4	управління промисловістю	16	6,0
1.5	надання соціальних послуг	58	22,1
1.6	місцевого самоврядування	111	42,2
1.7	правоохоронної діяльності	24	9,1
3	Категорії за віком:	263	100
3.1	від 19 до 30 років	40	16,1
3.2	від 31 до 50 років	188	71,4
3.3	від 51 і більше	35	12,5
4	Категорії за статевою ознакою:	263	100
4.1	жінки	185	70,3
4.2	чоловіки	78	29,7
5	Категорії за освітою:	263	100
5.1	бакалавр	68	25,8
5.2	магістр	69	25,9
5.2.1	спеціаліст	94	35,7
5.3	науковець	32	12,6

№ з/п	Показник	Підсумок					
		так	%	ні	%	Інше	%
6	Чи достатньо на законодавчому рівні врегульовані питання професійної підготовки державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування	68	25,8	169	64,2	26	10
7	Чи доцільне внесення змін у чинне законодавство з питань професійної підготовки державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування	188	71,4	14	5,3	61	23,3
8	Чи доцільне впровадження електронних курсів та дистанційного навчання з застосуванням інформаційних технологій	188	71,4	25	9,5	52	19,1

Примітка: роздано 300 анкет. Отримано – 263 анкети.

Кількість
державних службовців які прийняли участь у навчанні із
застосуванням інтерактивних технологій
(з числа опитаних)

№ з/п	Показник 2014 рік	вересень	жовтень	листопад	грудень
1	Кількість державних службовців які прийняли участь у навчанні	184	210	284	172

Пропозиції

до Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад

(Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1198-р
«Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації
державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування
та депутатів місцевих рад»)

Доповнити підрозділ «Для досягнення зазначеної мети» та викласти у редакції:

Концепція

реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад

Для досягнення зазначеної мети передбачається:

удосконалити нормативно-правову базу з питань підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;

внести зміни до програм підвищення кваліфікації, що відповідають перспективам розвитку державного управління, місцевого самоврядування, держави і суспільства в цілому;

привести зміст та обсяг навчальних годин програм підвищення кваліфікації у відповідність з пріоритетними напрямками державної політики та перспективами розвитку людських ресурсів на основі планування кар'єрного зростання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;

оптимізувати видатки на функціонування системи підвищення кваліфікації;
створити належні умови для залучення науково-педагогічних і наукових працівників, працівників державних органів та органів місцевого самоврядування до роботи в навчальних закладах системи підвищення кваліфікації;

запровадити європейські освітні технології, методи і новітні методики в систему підвищення кваліфікації; **передбачити курси електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій**

Далі за текстом.

Пропозиції

до Комплексної програми підготовки державних службовців

(Указ Президента України від 09.11.2000 № 1212/2000

«Про Комплексну програму підготовки державних службовців»)

Доповнити підрозділ 3 та викласти у редакції:

Комплексна

програма підготовки державних службовців

3. Удосконалення загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців

Крім того, до основних видів підвищення кваліфікації державних службовців, що мають забезпечити його безперервність, належить навчання:

за програмами тематичних постійно діючих та короткотермінових семінарів, що проводяться з урахуванням потреб у підвищенні ефективності виконання посадових обов'язків і результатів щорічного проведення оцінки професійної діяльності державних службовців;

за програмами стажування державних службовців в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а також за кордоном;

шляхом самоосвіти за річними програмами, **за допомогою курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій**, а також участі у наукових дослідженнях з проблематики державного управління.

Далі за текстом.

Пропозиції

до Програми організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад (Розпорядження Президента України від 09.01.1999 № 4/99-рп «Про Програму організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад»)

Доповнити розділ III та викласти у редакції:

Розділ III. Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, претендентів, а також голів і заступників голів районних рад

1. Для забезпечення систематичного навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, претендентів, а також голів і заступників голів районних рад необхідно:

підготувати науково-методичні посібники, комплекти навчально-методичних, інформаційно-аналітичних та інших матеріалів з урахуванням вітчизняного і міжнародного досвіду для опанування нових підходів у сферах державного управління, економіки, агропромислового комплексу тощо **на основі дистанційних освітніх технологій, інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій...**

Далі за текстом.

Пропозиції
до Порядку організації підвищення кваліфікації
державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування
з питань запобігання і протидії корупції

(Наказ національного агентства України з питань державної служби
від 27.03.2014 № 40 «Про затвердження Порядку організації підвищення
кваліфікації державних службовців та посадових осіб
місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції»)

Доповнити підрозділ 3 розділу III та викласти у редакції:

3. Внутрішній контроль передбачає створення відповідних процедур у навчальному закладі, які сприяють дотриманню належного рівня якості надання освітніх послуг, а саме:

організація навчального процесу відповідно до планів-графіків, навчальних програм та вимог чинного законодавства;

розроблення, удосконалення навчальних планів і програм відповідно до потреб органів державної влади та органів місцевого самоврядування з урахуванням специфіки, актуалізації потреб слухачів та здійснення моніторингу якості їх виконання;

погодження в установленому порядку навчальних планів та програм з питань запобігання і протидії корупції з Нацдержслужбою України;

залучення фахівців відповідних контролюючих органів, які мають досвід роботи у сфері запобігання і протидії корупції;

впровадження інноваційних технологій до процесу надання освітніх послуг, **на основі дистанційних освітніх технологій, курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій;**

Далі за текстом.

ЗАТВЕРДЖУЮ
 Начальник Управління МВС України на
 Львівській залізниці
 полковник міліції

 Дитюк В.З.

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження Гришук Аліни Борисівни на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за темою «Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні»

Комісія у складі в. о. начальника відділу громадської безпеки Управління Міністерства внутрішніх справ України на Львівській залізниці майора міліції Тарнавського М.Г., старшого інспектора відділу громадської безпеки Управління Міністерства внутрішніх справ України на Львівській залізниці капітана міліції Мусія А.М., головного спеціаліста зв'язків з громадськістю Управління Міністерства внутрішніх справ України на Львівській залізниці старшого лейтенанта міліції Романчук Х.С. засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Гришук Аліни Борисівни використано у системі службової підготовки особового складу Управління Міністерства внутрішніх справ України на Львівській залізниці щодо професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні.

Методичні рекомендації щодо професійної підготовки державних службовців розроблені Гришук А. Б. враховано у практичній діяльності Управління МВС України на Львівській залізниці.

В. о. начальника ВГБ

УМВС України на Львівській залізниці
 майор міліції



М.Г. Тарнавський

Старший інспектор ВГБ

УМВС України на Львівській залізниці
 капітан міліції



А.М. Мусій

Головний спеціаліст зв'язків з громадськістю

УМВС України на Львівській залізниці
 старший лейтенант міліції



Х.С. Романчук

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор Львівського державного
університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, доцент
генерал-майор міліції



[Signature] В.В. Серeda

23.09.2015

АКТ

23.09.2015

м. Львів

№ 35/1

Про впровадження результатів дисертації Гришук Аліни Борисівни на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за темою «Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні» у навчальний процес

ПІДСТАВА:

наказ ректора Львівського державного університету внутрішніх справ від 24 вересня 2012 року № 431

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

- полковника міліції, начальника відділу організації наукової роботи, доктора юридичних наук, доцента Балинської О.М.;
- полковника міліції, начальника навчально-методичного центру, кандидата юридичних наук, доцента Строцького Р.Є.;
- завідувача кафедри адміністративно-правових дисциплін, кандидата юридичних наук, професора Коваліва М.В.

Комісія відповідно до наказу по університету від 24 вересня 2012 р. № 431 розглянула й узагальнила наукові праці здобувача Приватного вищого навчального закладу «Львівський університет бізнесу та права» Гришук А.Б. за темою дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право «Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні».

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Гришук А.Б. Історіографія питання становлення інституту державної служби в Україні / А.Б. Гришук // Науковий вісник ЛьвДУВС (серія юридична) – 2013. – №3. – С. 3–10.

2. Грищук А.Б. Рівень якості професійно-практичної підготовки державних службовців: проблеми, шляхи подолання комплікативних позицій / А.Б. Грищук // Митна справа: наук.-аналіт. журн. – 2013. – № 5, ч. 2. – С. 94–100.

3. Грищук А.Б. Правосвідомість і моральність – соціально-психологічні цінності в діяльності державних службовців України / А.Б. Грищук // Науковий вісник ЛьвДУВС (серія юридична) – 2013. – № 4. – С. 47–56.

4. Грищук А.Б. Профессионализм и компетентность государственных служащих в системе государственного управления / А.Б. Грищук // Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego I Administracji. Rok 2014, №5 (26). – Str. 16–21.

5. Грищук А.Б. Розвиток управлінських компетенцій державних службовців: нормативно-правовий аспект / А.Б. Грищук // Митна справа: наук.-аналіт. журн. – 2015. – № 4, ч. 2. – С. 107–112.

На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані наукові праці Грищук А.Б. містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації та запровадженні для використання у навчальному процесі Львівського державного університету внутрішніх справ, зокрема при викладанні навчальної дисципліни «Адміністративне право», а також можуть бути рекомендовані до вивчення під час самостійної роботи студентів.

Члени комісії:

О.М. Балинська

Р.Є. Строцький

М.В. Ковалів