

Аганіна А. О.,

аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ АДАПТАЦІЇ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА З ПИТАНЬ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО НОРМ ЄС

Анотація. Статтю присвячено окресленню та аналізу загальних принципів адаптації вітчизняного законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до норм ЄС. Зокрема, автором визначається перелік відповідних засад (у тому числі принципів верховенства права, законності, демократизму, гуманізму, гласності тощо) та розкривається їх зміст.

Ключові слова: адаптація, державна служба, Європейський Союз, принципи, законодавство.

Постановка проблеми. Будь-яка діяльність завжди заснована на певних керівних засадах, має свій фундамент і, так би мовити, вихідні орієнтири, що втілюються у відповідні напрями такої діяльності. У теорії права такі засади називаються принципами права. Звісно, адаптація вітчизняного законодавства як один із важливих і стратегічних процесів реформування публічної адміністрації також заснована на сукупності певних ключових ідей і теорій, що формують певну систему принципів такої діяльності. У свою чергу для адаптації вітчизняного законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до норм ЄС (як складової окресленого вище процесу реформування публічної адміністрації) притаманні власні специфічні принципи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питаннями адаптації вітчизняного законодавства в цілому або окремих його складових займалися В.Б. Авер'янов, Б.В. Бабіна, О.М. Бандурка, С.В. Гришак, О.М. Ковальчук, Т.О. Коломоєць, І.В. Кременовська, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Т.О. Мацелик, Н.М. Мужикова, В.Ф. Пузирич, К.М. Рудой, В.А. Семиченко, Л.А. Семиног, А.С. Фастовець, Ю.С. Шемшученко та інші вчені. Водночас варто відзначити, що, на жаль, ґрунтовні дослідження порушеної у статті проблематики на сьогодні відсутні, що фактично створює певний науковий вакуум у цій сфері.

Мета статті – окреслити та здійснити аналіз загальних принципів адаптації вітчизняного законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до норм ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження. У цьому контексті варто навести думку С.В. Гришак, який наголошує на тому, що ані в законодавстві, ані в юридичній доктрині немає визначення категорії «принципи адаптації законодавства». Зокрема, можна згадати лише відповідні тези Б.В. Бабіна та І.В. Кременовської, які запропонували такі основні принципи адаптації законодавства України до законодавства ЄС: верховенство права, неухильність дотримання Україною взятих на себе зобов'язань за чинними міжнародними договорами, врахування сучасного становища українського суспільства, аналітичне обґрунтування запропонованих змін, колегіальність

прийняття рішень, прозорість заходів регулювання [1]. У свою чергу в Законі України від 18 березня 2004 року «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» взагалі не окреслюються принципи адаптації законодавства до законодавства ЄС. Не міститься таких засад і в інших нормативно-правових актах цієї сфери [2, с. 78]. Власне, такі обставини дали підстави С.В. Гришаку констатувати той факт, що на законодавчому рівні не визначено основні засади та ідеї, якими має керуватися суб'єкт адаптації під час здійснення відповідної процедури, що варто визнати суттєвим недоліком нормотворчої діяльності законодавця в цій сфері [2, с. 78].

Такий стан справ, безумовно, стосується і засад адаптації законодавства України з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до законодавства ЄС, увага яким із боку вчених-юристів взагалі не приділялася. Саме тому надзвичайно важливим й актуальним є вирішення наукового завдання, що полягає в розробці та окресленні принципів адаптації відповідного вітчизняного законодавства до законодавства ЄС. Проте слід зазначити, що немає жодної комплексної роботи або єдиного нормативно закріпленого переліку принципів адаптації законодавства з питань професійної підготовки державних службовців до законодавства ЄС, що ускладнює здійснення вказаного процесу. Як правило, розгляд вказаних питань відбувався у площині дослідження окремих аспектів засад адаптації загальної системи законодавства (достатньо фрагментарно) або на рівні дослідження відповідних основ адаптації адміністративного законодавства, хоча й у цій сфері наукових пошуків наявними є лише кілька фундаментальних досліджень. Наприклад, можна відзначити роботи К.М. Рудой, яка, досліджуючи питання адаптації адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу, також окреслює і принципи такої правотворчої діяльності [3].

Зокрема, К.М. Рудой справедливо ставить питання про те, якими принципами будуть керуватися законодавці, вчені і практики під час здійснення адаптації законодавства та чи є принципи формування законодавства ЄС принципами адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Оскільки законодавчі акти України щодо адаптації законодавства до законодавства ЄС містять визначення загальних принципів ЄС та Співтовариства, вони повинні включати й поняття принципів адаптації законодавства України. На її думку, виходячи з поняття адаптації законодавства, закріпленого в Концепції Загальнодержавної програми, можна зробити висновок про те, що адаптація є правотворчою діяльністю уповноважених суб'єктів держави [4, с. 34]. У свою чергу теорію права розроблені принципи правотворчості, які поділяються на дві групи:

загальні та спеціальні. Загальні принципи правотворчості – це безперечні основоположні вимоги, які виражають її сутність (гуманізм, демократизм, тобто вираження волі народу, безпосередня або через представників участь народу в роботі та прийнятті нормативно-правових актів, гласність, законність, науковість, системність) [4, с. 35]. До спеціальних принципів правотворчості, на думку К.М. Рудой, відносяться оперативність, поєднання динамізму та стабільності, плановість, ретельність підготовки нормативних актів, професіоналізм, техніко-юридичне вдосконалення, врахування досвіду, як національного, так і міжнародного, у процесі прийняття нормативних актів [5, с. 320; 4, с. 35-36]. Тобто, на думку К.М. Рудой, принципи правотворчості за змістом та своїм призначенням аналогічні принципам адаптації законодавства.

Певною мірою погоджуючись із К.М. Рудой, варто відзначити, що в розрізі відповідних засад пристосування вітчизняного законодавства про професійну підготовку державних службовців до норм ЄС останні можна класифікувати на загальні (фундаментальні, базові, засадничі), притаманні адаптації підгалузі державної служби та публічному адмініструванню в цілому, та спеціальні (особливі, функціональні, організаційні), характерні для процесу адаптації норм про професійну підготовку державних службовців. Іншими словами, пропонується класифікація принципів адаптації вітчизняного законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до норм ЄС, яка допоможе розкрити їх сутність і значення повною мірою.

До загальних принципів адаптації відповідного законодавства до норм ЄС, на нашу думку, варто віднести наступні: принцип верховенства права, принцип законності, принцип врахування сучасного становища українського суспільства, принцип науковості, принцип гуманізму, принцип демократизму, принцип гласності, принцип системності.

Так, розкриваючи принцип верховенства права, справедливо буде зазначити, що він є «наріжним каменем» всього процесу адаптації вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів, основоположним у процесі адаптації вітчизняної системи законодавства про професійну підготовку державних службовців до законодавства ЄС, функціонування суб'єктів адаптації та визначення основних напрямів діяльності і пріоритетів розвитку даної сфери публічно-правових відносин та інтегральним для всієї сукупності принципів вказаного процесу.

На сьогодні, враховуючи всеосяжність принципу верховенства для правової системи України та будь-якої іншої держави, вказана засада є предметом ґрунтовного й детального вивчення з боку як теоретиків права, так і представників галузевих юридичних наук, про що свідчать численні дослідження в цій сфері [6, с. 60; 7, с. 95; 8, с. 125; 9, с. 29; 10, с. 15; 11, с. 33; 12, с. 3; 13, с. 34; 14, с. 98]. Слід підкреслити, що виокремлення відповідного принципу є характерним лише для сучасних адміністративно-правових джерел, що є цілком зрозумілим, враховуючи реалії формування й еволюційного розвитку вітчизняної адміністративно-правової доктрини, яка лише в останні роки почала позбавлятися сформульованих ще за радянських часів догм і постулатів.

Поряд із принципом верховенства права логічним є окреслення принципу законності, який закріплений у Конституції України (ст. 6, 19 тощо). Він, як і принцип верховенства права, завжди привертав увагу вчених-юристів. Так, наприклад, вагомий внесок у дослідження цієї категорії внесли В.Б. Авер'янов, Є.В. Аграновська, В.Д. Бабкін, Ю.М. Бисага, С.В. Бобровник, М.В. Вітрук, М.М. Вопленко, В.М. Горшеньов, А.П. Заєць,

О.В. Зайчук, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Д.А. Керімов, Л.В. Коваль, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, Т.О. Коломоєць, О.Л. Копиленко, В.В. Лазарєв, О.М. Мироненко, В.С. Нерсисянц, Н.М. Оніщенко, О.В. Петришин, Н.С. Прозорова, П.М. Рабінович, І.С. Самощенко, В.Ф. Сіренко, О.Ф. Скакун, В.І. Степанов, Т.І. Тарахонич, О.Д. Тихомиров, Є.А. Тихонова, В.Д. Ткаченко, Р.О. Халфіна, В.М. Цвік, Ю.С. Шемшученко та інші.

Водночас варто зауважити, що, як слушно зазначають автори монографії «Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики», в останні десятиліття з урахуванням докторських реформацийних змін у суспільстві часто лунають думки про необхідність відмови від суто формального тлумачення принципу законності, що є притаманним для більшості джерел. Законність, на думку авторів вказаної монографії, фактично означає режим реального вираження права в самій законотворчості й підзаконній нормотворчості, що має відбиток в уточненій термінології – визначенні законності як «правозаконності», і це є цілком слушним. Адже відповідно до такого розуміння, її призначення й основне завдання полягає в досягненні суворого й неухильного дотримання й виконання законів (та інших нормативних актів) всіма учасниками суспільних відносин [9, с. 49].

Як вже вказувалося, структурними елементами принципу верховенства права виступають принципи демократизму, гуманізму та гласності. Щодо принципу гуманізму адаптації вітчизняного законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до законодавства ЄС, то слід зазначити, що у площині адаптації законодавства вказаний принцип розкривається через необхідність здійснення правотворчої діяльності крізь призму аналізу законопроектних норм на предмет їх відповідності загально визнаним гуманістичним засадам, зокрема визнання цінності людини як особистості, її життя як невід'ємного права, визнання її права на вільний розвиток, утвердження блага людини як критерію оцінки суспільних відносин.

У свою чергу принцип демократизму під час адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС можна розглядати через поняття, яке надає О.Ф. Скакун. Так, вчений вказує, що принцип демократизму знаходить свій прояв у тому, що право й законодавство виражають волю народу, волю всіх і кожного та формуються через форми народовладдя: безпосередню і представницьку демократію [5, с. 225]. Іншими словами, принцип демократизму адаптації законодавства про професійну підготовку до законодавства ЄС є однією із засадничих складових, відображає волю народу, спрямовує публічну адміністрацію під час здійснення правотворчої функції на дотримання його прав, свобод та охоронюваних інтересів.

Безперечно, вагомості й актуальності як засадничий принцип набуває принцип гласності, який полягає в наданні та оприлюдненні повної інформації, а також можливості вільного обговорення даної інформації. Його можна розглядати не лише як окремий принцип, а й як складову принципу демократизму (що свідчить на користь взаємозв'язку всіх принципів та існування їх як системи) у здійсненні відповідної діяльності, оскільки саме він забезпечує здійснення демократії, а також ефективне функціонування в даному випадку суб'єктів адаптації. Механізм реалізації принципу гласності фактично лише почав фіксуватися на нормативному рівні, зокрема в Законі України від 13 січня 2011 року «Про доступ до публічної інформації» [15], який визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень,

інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес [7, с. 112]. Принцип гласності як основа здійснення адаптації вітчизняного законодавства в цій сфері до європейських норм полягає в необхідності систематичного, багатостороннього, з використанням ресурсу всіх засобів масової інформації, в тому числі й інститутів суспільного мовлення, інформування суспільства про можливі варіанти подальшої трансформації й оптимізації законодавства про державну службу в аспекті його гармонізації з європейським, проведення громадського обговорення результатів норм проектної діяльності суб'єктів адаптації тощо.

Як справедливо вказує С.В. Гришак, не варто недооцінювати і принцип врахування сучасного соціального, економічного та політичного становища українського суспільства [16, с. 77]. Вказаний принцип пристосування вітчизняного законодавства про державну службу в цілому та професійну підготовку державних службовців зокрема до норм ЄС знаходить свій прояв у необхідності врахування менталітету українського суспільства, його ставлення до державної служби та публічної адміністрації, рівня правової культури громадян, економічного благополуччя населення, рівня матеріально-технічного забезпечення державної служби тощо. Це означає, що конкретний суб'єкт адаптації вітчизняного законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до норм ЄС має обов'язково враховувати низку факторів суспільного розвитку й реального становища українського суспільства з метою найбільш оптимального й виправданого запозичення норм ЄС у цій сфері.

Принцип науковості адаптації законодавства про професійну підготовку державних службовців до законодавства ЄС являє собою сукупність основних способів отримання нових знань і методів вирішення завдань у межах законодавства про державну службу. Він включає в себе способи дослідження феноменів, систематизацію, коригування нових й отриманих раніше знань у галузі відповідної сфери законодавства ЄС. Висновки, доповнення чи зміни до вітчизняного законодавства мають робитися за допомогою правил і принципів міркування на основі емпіричних (спостережуваних і вимірюваних) даних про законодавство з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Безумовно, варто зупинити увагу й на принципі системності. Останній є філософським універсальним твердженням, згідно з яким усі предмети та явища світу являють собою системи в тій чи іншій мірі цілісності і складності. За своїм статусом принцип системності аналогічний іншим філософським універсальним принципам (каузальності, розвитку тощо) й дуже часто в науковому та філософському пізнанні використовується в неявній, імпліцитній формі [17, с. 49]. Якщо вести мову про системність як засаду адаптації вітчизняного законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до норм ЄС, то варто вказати, що відповідна правотворча діяльність має здійснюватись у чіткій послідовності дій, яка полягає в необхідності, так би мовити, розкладання вказаної сфери відносин, яка являє собою ціле, на певні частини, що є її змістовними складовими. Процес пристосування конкретних норм має здійснюватись в кожній окремо взятій частині загального явища (інститут професійної підготовки державних службовців) з урахуванням особливостей кожної складової, рівня її зв'язків з іншими елементами й зовнішніми системами (державна служба, публічна адміністрація тощо), що має забезпечувати та враховувати інтегральний підхід правотворця до процесу

адаптації, а також дозволяє уникнути суперечностей між окремими модифікованими елементами системи.

Варто підкреслити, що сутність, зміст і призначення вказаних принципів дійсно мають визначальний, засадничий характер для процесу адаптації вітчизняного законодавства про професійну підготовку державних службовців до законодавства ЄС, що дозволяє визначити їх як основоположні ідеї, керівні засади, які визначають пріоритетні напрями здійснення такої адаптації.

Висновки. На підставі окресленої системи принципів адаптації вітчизняного законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до норм ЄС та їх аналізу можна визначити останні як основні засади, вихідні положення, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та відображають суттєві аспекти й вектори адаптації законодавства про професійну підготовку до законодавства ЄС. При цьому вказані принципи доцільно класифікувати за їх призначенням на загальні і спеціальні. До загальних принципів адаптації вітчизняного законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до норм ЄС, на нашу думку, варто віднести наступні: принцип верховенства права, принцип законності, принцип врахування сучасного становища українського суспільства, принцип науковості, принцип гуманізму, принцип демократизму, принцип гласності, принцип системності.

Принципи адаптації законодавства про професійну підготовку державних службовців до законодавства ЄС перебувають у певній системі та взаємозв'язках, тому що лише у своїй сукупності вони становлять фундамент для ефективного пристосування вітчизняного законодавства про державну службу до європейських стандартів. Крім того, вбачається за необхідне нормативно закріпити весь перелік окреслених вище принципів адаптації вітчизняного законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до норм ЄС.

Література:

1. Бабін В.Б. Стан та перспективи адаптації законодавства України до акі комуні тер / В.Б. Бабін, В.І. Кременовська // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uadocs.exdat.com/docs/index-455980.html?page=17>.
2. Гришак С.В. Адаптація інформаційного законодавства України до норм Європейського Союзу : дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.В. Гришак. – Запоріжжя, 2013. – 186 с.
3. Рудой К.М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.М. Рудой ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 20 с.
4. Рудой К.М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу : дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К.М. Рудой. – Х., 2004. – 214 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. – 2-е вид. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
6. Конституція України : наук.-практ. коментар / редкол. : В.Я. Тасій (гол. редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Х. : Право, 2011. – 1128 с.
7. Германюк М.О. Принципи державної служби: питання адміністративно-правової доктрини та правозастосування : дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.О. Германюк. – Запоріжжя, 2012. – 238 с.
8. Гринюк Р.Ф. Ідея правової держави: теоретико-правова модель і практична реалізація : монографія / Р.Ф. Гринюк. – К. : Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2004. – 211 с.

9. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у 2 кн. / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – Кн. 2 : Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / відп. ред. В.Б. Авер'янов. – К. : Конус-Ю, 2008. – 314 с.
10. Тертишник В.М. Верховенство права й гармонізація влади / В.М. Тертишник // Вісник державної служби України. – 2005. – № 4. – С. 15–19.
11. Германюк М.О. Принцип верховенства права – основний принцип функціонування державної служби: доктринальний та нормативний аспекти / М.О. Германюк // Напрями вдосконалення правового регулювання суспільних відносин : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27-28 грудня 2011 р.) : у 2 т. – К. : ГО «Центр правових наукових досліджень», 2011. – Т. 2. – С. 22–24.
12. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права в новій адміністративно-правовій доктрині / В.Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 1. – С. 3.
13. Авер'янов В.Б. Зasadничче значення принципу верховенства права у сфері виконавчої влади / В.Б. Авер'янов // Вісник державної служби України. – 2006. – № 2. – С. 33–37.
14. Баранчик П.О. Принципи адміністративного права т: монографія / Т.О. Коломоєць, П.О. Баранчик. – Запоріжжя : Поліграфічний центр «Сору art», 2012. – 203 с.
15. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
16. Гришак С.В. Адаптація інформаційного законодавства України до вимог ЄС як складова сучасного вітчизняного правотворчого процесу : монографія / Т.О. Коломоєць, С.В. Гришак. – Дніпропетровськ : НГУ, 2013. – 164 с.
17. Садовский В.Н. Принцип системности, системный подход и общая теория систем / В.Н. Садовский // Системные исследования. Ежегодник. – М. : Философия, 1978. – С. 46–55.

Аганина А. О. Общие принципы адаптации отечественного законодательства по вопросам подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих к нормам ЕС

Анотация. Статья посвящена анализу общих принципов адаптации отечественного законодательства по вопросам подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих к нормам ЕС. В частности, автором определяется перечень соответствующих принципов (в том числе принципов верховенства права, законности, демократизма, гуманизма, гласности и т. д.) и раскрывается их содержание.

Ключевые слова: адаптация, государственная служба, Европейский союз, принципы, законодательство.

Aganina A. General principles of adaptation of national legislation on training, retraining and training of civil servants to EU norms

Summary. The article is devoted to outlining and summary analysis of the general principles of adaptation of national legislation on training, retraining and advanced training of civil servants in the EU. In particular, the author determined the list of relevant principles (including the rule of law, democracy, humanism, openness etc.) and revealed their contents.

Key words: adaptation, the civil service, the European Union, the principles, legislation.