

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

АГАНІНА А. О.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри
історії і теорії держави та права
(Запорізький національний університет)

УДК 342.9

**СПЕЦІАЛЬНІ ПРИНЦИПИ АДАПТАЦІЇ
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ПРОФЕСІЙНУ ПІДГОТОВКУ
(ПЕРЕПІДГОТОВКУ) ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ
ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ: СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ**

У статті подано системний аналіз основоположних засад адаптації вітчизняного законодавства про професійну підготовку (перепідготовку) державних службовців до європейських правових стандартів. Зосереджено увагу на ролі та значенні спеціальних принципів адаптації відповідного законодавства, які займають чільне місце серед усіх принципів відповідного процесу. Виокремлено спеціальні принципи адаптації вітчизняного законодавства про професійну підготовку (перепідготовку) державних службовців до європейських правових стандартів, запропоновано їх перелік. Проаналізовано зміст кожного з них, акцентовано на доцільності нормативного (зокрема, законодавчого) закріплення кожного з них у базовому законі про державну службу й узгодження положень останнього з положеннями інших нормативно-правових актів із питань професійної підготовки (перепідготовки) державних службовців.

***Ключові слова:** принципи, спеціальний принцип, державний службовець, адаптація законодавства, професійна підготовка (перепідготовка) державних службовців.*

В статті представлено системний аналіз основопологаючих принципів адаптації отечественного законодательства о профессиональной подготовке (переподготовке) государственных служащих к европейским правовым стандартам. Внимание уделяется роли и значению специальных принципов адаптации соответствующего законодательства, которые занимают ключевое место среди всех принципов соответствующего процесса. Выделены специальные принципы адаптации отечественного законодательства о профессиональной подготовке (переподготовке) государственных служащих к европейским правовым стандартам, предложен их перечень. Анализируется содержание каждого из них, акцентируется на целесообразности нормативного (в частности, законодательного) закрепления каждого из них в базовом законе о государственной службе и согласовании положений последнего с положениями других нормативно-правовых актов по вопросам профессиональной подготовки (переподготовки) государственных служащих.

***Ключевые слова:** принципы, специальный принцип, государственный служащий, адаптация законодательства, профессиональная подготовка (переподготовка) государственных служащих.*



The article presents a systematic analysis of the fundamental principles of adaptation of national legislation on vocational training (retraining) civil servants to European legal standards. The emphasis on the role and importance of the principles of special adaptation of legislation which are prominent among all relevant principles of the process. Thesis there is determined special principles of adaptation of national legislation on vocational training (retraining) civil servants to European legal standards proposed for them. Analyzes the content of each, paid to the feasibility regulation (including legislative) securing each of them in basic law on civil service and coordination of the latter with the provisions of other regulations on the issues of training (retraining) civil servants.

Key words: *principles, special principle, public servant, adaptation of legislation, training (retraining) civil servants.*

Вступ. Інтенсифікація адаптаційних законодавчих процесів, пов'язаних із державною службою в цілому та професійною підготовкою (перепідготовкою) державних службовців зокрема, потребує насамперед поглибленої уваги до дослідження принципів адаптації вітчизняного законодавства до європейських правових постулатів, оскільки саме вони слугують тією базою, яка закладає засади відповідного процесу. Від того, наскільки якісною, досконалою буде відповідна база, залежатиме як увесь процес адаптації, так і його якість, результативність. Принципи адаптації вітчизняного законодавства про професійну підготовку (перепідготовку) державних службовців є достатньо різноманітними, їх кількість є значною, вони взаємодоповнюють одне одного, формують певну систему зі зв'язками як у самій системі, так і за її межами.

У цій системі поряд із загальними (базовими) існують і спеціальні принципи, характерні саме для відповідного інституціонального адаптаційного процесу, зумовлені специфікою відповідного правового інституту. На жаль, спеціальні принципи адаптації законодавства України про професійну підготовку (перепідготовку) державних службовців до європейських правових стандартів ґрунтовно в правовій науці не досліджувалися. Можна знайти роботи з питань принципів державної служби, принципів адаптації в цілому, принципів права тощо. Спеціалізованих наукових джерел безпосередньо із цього питання, на жаль, немає. Під час написання статті було використано праці Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Гіунової, С.В. Гришчака, М.О. Германюк, В.П. Тимощука, А.М. Школика та інших. Водночас робіт, у яких би ґрунтовно досліджувалися б спеціальні принципи адаптації вітчизняного законодавства з питань професійної підготовки (перепідготовки) державних службовців до європейських правових стандартів, і до цього часу немає.

Постановка завдання. Мета статі – аналіз спеціальних принципів адаптації законодавства України з питань професійної підготовки (перепідготовки) державних службовців до європейських правових стандартів, формулювання пропозицій щодо доцільності розгляду їх як системного утворення й нормативного дослідження назви та змісту задля ефективності правозастосування.

Результати дослідження. Передусім треба зупинитися на принципі професіоналізму суб'єктів адаптації. Виходячи з етимології поняття «професія» (лат. *profession* – офіційно зазначене заняття, спеціальність) як «виду трудової діяльності, що визначається характером і метою трудових функцій», її можна визначити як певну характеристику властивостей праці людини, яка характеризує рівень оволодіння людиною тією чи іншою професією, здобуття нею відповідних знань і навичок для виконання роботи [1, с. 742]. Окрім того, у словниково-довідниковій літературі «професіоналізм» розглядається як інтегральна характеристика людини-професіонала (як індивіда, особистості, суб'єкта діяльності й індивідуальності), що проявляється в діяльності та спілкуванні; професіоналізм людини – це не лише досягнення нею високих виробничих показників, а й особливості її професійної мотивації, система її устремлень, ціннісних орієнтацій, сенсу праці для самої людини [2, с. 456]. В аспекті по-



рушеної проблематики треба уточнити, що принцип професіоналізму полягає в тому, що правотворча діяльність суб'єктів адаптації має здійснюватися особами, які мають для цього належний професійний, фаховий рівень, достатній обсяг знань і досвіду.

Принцип дотримання юридичної техніки полягає у використанні системи засобів, правил і прийомів підготовки компетентними органами юридичних актів. При цьому видами юридичної техніки є законодавча техніка, техніка систематизації законодавства, техніка правозастосовчих актів. Законодавча (правотворча, нормотворча) техніка – це сукупність правил, прийомів, способів створення (підготовки, складання, оформлення) нормативних актів. Правилами законодавчої техніки є наявність обов'язкових офіційних реквізитів (назва, дата, орган прийняття, підпис відповідної посадової особи тощо); регулювання однорідних суспільних відносин, відсутність прогалін, мінімізація винятків і відсилай тощо; однорідні норми викладаються компактно, наприклад у главах, розділах нормативного акта, нумерація статей є суцільною, стабільною тощо; ясність, точність, стислість мови нормативних актів, стандартність формулювань тощо. Техніка систематизації законодавства (нормативно-правових актів) припускає використання таких способів його систематизації, як облік, інкорпорація, консолідація, кодифікація законодавства. Техніка правозастосовчих (індивідуальних) актів пов'язана з їх належним зовнішнім оформленням (назва, органи видання або видачі, час і місце видачі, підпис, печатка тощо), наявністю необхідного втримування (рішення, фіксація юридичного факту, відповідність термінологічного стилю мові законодавства тощо) [3, с. 93].

Розрізняють юридичну техніку в правотворчості та правозастосовчій діяльності. Юридична техніка в правотворчості охоплює нормативно-правові акти (техніко-юридичні прийоми та правила під час вироблення законів і підзаконних актів), а в правозастосовчій діяльності – індивідуальні акти (техніко-юридичні прийоми та правила під час вироблення судових актів, договорів). Для забезпечення верховенства закону та його ефективної дії потрібен високий рівень законодавчої техніки. Юридична техніка в правотворчості містить у собі методики роботи над текстами нормативно-правових актів, прийоми найдосконалішого викладу думки законодавця (інших суб'єктів правотворчості) у статтях нормативно-правових актів, вибір найдоцільнішої структури кожного з них, термінології й мови, способи оформлення змін, доповнень, повного або часткового скасування, об'єднання нормативно-правових актів тощо. Вона забезпечує юридичну досконалість нормативно-правових документів. Істотне значення має зведення до мінімуму кількості нормативно-правових актів з одного й того ж питання, а також наявність спеціальних правових засобів, що забезпечують додержання нормативно-правового акта (організаційні заходи, заходи заохочення, контролю та ін.) [4].

Таким чином, принцип дотримання юридичної техніки під час правотворчої діяльності, спрямованої на гармонізацію вітчизняного законодавства про державну службу із законодавством ЄС, зокрема його адаптацію, полягає в необхідності дотримання суб'єктами адаптації конкретних засобів, правил і прийомів підготовки юридичних актів, у тому числі під час правозастосовчої діяльності, з метою забезпечення високої ефективності процесу адаптації.

Наступним спеціальним принципом адаптації законодавства в цій сфері є принцип прозорості (прозорий – доступний для сприймання, зрозумілий, ясний, дохідливий [5, с. 332]), який тісно пов'язаний із загальним принципом адаптації законодавства про професійну підготовку та перепідготовку державних службовців до законодавства ЄС – принципом гласності. Проте тотожними визнати їх не можна. Як уже зазначалося, гласність полягає в наданні й оприлюдненні повної інформації, а також можливості вільного обговорення цієї інформації. Тобто гласність стосується не тільки обов'язку надання повної й достовірної інформації, а й охоплює можливість вільного обговорення вказаної інформації; вимоги ж щодо прозорості переважно спрямовані на створення умов відкритості, можливості вільного доступу до публічної інформації. Крім того, гласність у загальномовному розумінні означає «доступність для широкої громадськості; відкритість; публічність» [6, с. 252]. Таким чином, гласність є більш широким поняттям, яке включає в себе прозорість як своєрідну складову, особливу форму його прояву, що саме й дозволяє розглядати принцип гласності в площині загальних принципів, а прозорість діяльності державного службовця зокрема та державної служби в



цілому – у площині спеціальних принципів як певної складової більш широкого явища. Як зазначають Т.О. Коломоець та С.В. Грищак, у контексті забезпечення дотримання й захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, а також забезпечення реалізації у відносинах між державою та громадянином принципу верховенства права цей принцип відіграє дуже важливу роль [7, с. 81].

Отже, сутність прозорості адаптації законодавства з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців до законодавства ЄС полягає в здійсненні покладених на суб'єкта адаптації легально визначених повноважень, побудованих на засадах відкритості, обов'язків утримання від спроб приховати від суспільства, фізичних і юридичних осіб будь-яку відому йому інформацію, обмежень для розголошення якої не встановлено законодавством України.

Принцип раціональності здійснюваних імплементацій і запозичень є своєрідним «продовженням» принципу науковості адаптації законодавства з питань професійної підготовки та перепідготовки державних службовців до законодавства ЄС. Враховуючи те, що раціональність (від лат. *ratio* – розум) у широкому сенсі означає розумність, свідомість, протилежність ірраціональності, у вузькому значенні – характеристику знання з точки зору його відповідності деяким принципам мислення [8], вбачається, що реалізація вказаного принципу тісно пов'язана із засобами досягнення відповідності запропонованих змін критеріям розумності, послідовності та логічності. Одним із найбільш ефективних засобів досягнення такої мети є здійснення наукового аналізу проблеми й поставленого завдання. Існує декілька видів аналізу як прийому наукового мислення. Уявний (а часто, наприклад в експерименті, і реальний) поділ цілого на частини, що виявляє будову (структуру) цілого, передбачає не тільки фіксацію частин, із яких складається ціле, а й встановлення відносин між частинами. При цьому особливе значення має випадок, коли аналізований предмет розглядається як представник певного класу предметів: тут аналіз дозволяє переносити знання, отримане під час вивчення одних предметів, на інші. Іншим видом аналізу є аналіз загальних властивостей предметів і відносин між предметами, коли властивість або відношення розчленовується на складові властивості або відносини. У результаті аналізу загальних властивостей і відносин поняття про них зводяться до більш загальних і простих понять. Видом аналізу є також поділ класів (множин) предметів на підкласи (такий вид аналізу є класифікацією) [9].

Таким чином, принцип раціональності здійснюваних імплементацій і запозичень як спеціальний принцип адаптації законодавства з питань підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців до законодавства ЄС означає, що всі зміни, запропоновані суб'єктом адаптації та впроваджені ним, повинні мати не тільки наукове підґрунтя, а й бути обґрунтованими достатньою кількістю соціально-економічних, політичних та інших факторів і чинників, які мають бути окреслені шляхом застосування всієї сукупності наукових методів пізнання, у тому числі аналізу.

Дотримання принципу науковості під час адаптації вітчизняної системи законодавства тісно пов'язано зі спеціальним принципом адаптації законодавства в цій сфері – принципом поєднання теорії та практики. Коротко зупиняючись на вказаній засаді, спробуємо розкрити її зміст. Загальновідомим є той факт, що жодна наукова теорія не володіє абсолютною точністю, тим більше та, яка не має практичного втілення й реалізації. Теорія, як правило, визначає тенденції розвитку певних явищ чи процесів. Саме тому із цією метою теорії постійно перевіряються практикою. У результаті подібної перевірки теорії нерідко модифікуються, вдосконалюються, трансформуються, а інколи від них доводиться навіть відмовлятися. Якщо вести мову про сферу адаптації законодавства про професійну підготовку й перепідготовку державних службовців, варто зазначити, що будь-яка імплементація чи пристосування має обов'язково здійснюватися з урахуванням конкретних практичних результатів, які досягаються шляхом певних експериментів. Як правило, такі експерименти мають форму пілотних проектів, відповідно до яких, наприклад, організація професійного навчання державних службовців у цілому або певні новітні форми оцінювання знань державних службовців зокрема, які широко застосовуються в державах ЄС і мають відповідний



рівень нормативного закріплення, впроваджуються на окремих ланках вітчизняної системи професійної освіти державних службовців або в окремих регіонах України. За результатами пілотного проекту визначається певна шкала ефективності одержаних результатів, окреслюються недоліки та переваги впровадженної системи, прогноуються можливі ризики фінансового й соціального характеру тощо.

Отже, з врахуванням викладеного вбачається, що адаптація вітчизняного законодавства про професійну підготовку державних службовців до законодавства ЄС має здійснюватись із дотриманням принципу поєднання теорії та практики, зокрема передбачати застосування певних практичних експериментів (пілотних проектів тощо).

У свою чергу принцип оперативності адаптації вітчизняного законодавства про професійну підготовку до європейських стандартів забезпечує своєчасність і швидкість здійснення адаптації відповідного законодавства до законодавства ЄС у часових межах шляхом найбільш повного й раціонального використання процесуальних та матеріальних засобів і ресурсів. Разом із тим не варто ототожнювати вказаний принцип зі спрощенням і пришвидженням процедур розробки, ухвалення й прийняття відповідних змін до національної системи законодавства, що є недоречним у контексті гармонізації вітчизняного правового масиву із законодавством ЄС. При цьому принцип оперативності реалізується в нерозривному зв'язку з принципами науковості, системності, раціональності здійснюваних імплементацій і запозичень, поєднання теорії та практики.

На підставі окресленої системи принципів адаптації вітчизняного законодавства з питань підготовки, перепідготовки й 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 й відображають суттєві аспекти та вектори адаптації законодавства про професійну підготовку до законодавства ЄС. При цьому вказані принципи доцільно класифікувати за їх призначенням на загальні та спеціальні.

Спеціальні принципи адаптації вітчизняного законодавства про професійну підготовку (перепідготовку) державних службовців до законодавства ЄС треба розглядати як системне утворення, оскільки вони не існують ізольовано один від одного, а доповнюють один одного, знаходяться у зв'язках між собою. При цьому треба зазначити, що відповідні зв'язки є як у самій системі спеціальних принципів адаптації (це й дозволяє вести мову про їх систему), так і поза межами цієї системи, оскільки спеціальні принципи адаптації тісно пов'язані із загальними принципами відповідної адаптації законодавства. Усе це дозволяє формулювати тезу про те, що існує система принципів адаптації законодавства України про професійну підготовку (перепідготовку) державних службовців до європейських правових аналогів, у якій умовно можна виділити дві підсистеми: підсистему загальних принципів і підсистему спеціальних принципів, у кожній із яких принципи знаходяться між собою в постійних зв'язках.

Отже, спеціальними принципами адаптації законодавства про професійну підготовку державних службовців до законодавства ЄС є принцип професіоналізму суб'єктів адаптації, принцип прозорості, принцип дотримання юридичної техніки, принцип оперативності, принцип раціональності здійснюваних імплементацій і запозичень, принцип поєднання теорії та практики.

При цьому варто розглядати принципи адаптації законодавства про професійну підготовку державних службовців до законодавства ЄС 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. Окрім 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. Бажано це зробити як у базовому законі про державну службу, так і інших нормативно-правових актах, орієнтованих на врегулювання відносин професійної підготовки (перепідготовки) державних службовців, із метою



мінімізувати кількість таких актів, тим самим спростивши правозастосування у відповідній сфері. У перспективі цілком можливим є прийняття Службового кодексу України як єдиного законодавчого акту з питань державної (поряд із іншими різновидами публічної) служби, у якому обов'язково мають бути закріплені вищезазначені принципи.

Список використаних джерел:

1. Словopedia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://slovopedia.org.ua>.
2. Языкознание. Большой энциклопедический словарь / гл. ред. В.Н. Ярцева. – 2-е изд. – М. : Большая российская энциклопедия, 1998. – 685.
3. Грищак С.В. Адаптація інформаційного законодавства України до норм Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.В. Грищак. – Запоріжжя, 2013. – 186 с.
4. Юридична техніка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D1%96%D0%BA%D0%B0.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
7. Коломoeць Т.О. Адаптація інформаційного законодавства України до вимог ЄС як складова сучасного вітчизняного правотворчого процесу : [монографія] / Т.О. Коломoeць, С.В. Грищак ; Міністерство освіти і науки України ; Запорізький національний університет ; Національний гірничий університет. – Д. : НГУ, 2013. – 164 с.
8. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – М. : Политиздат, 1991. – 560 с.
9. Мамардашвили М.К. Процессы анализа и синтеза / М.К. Мамардашвили. – М. : «ВФ», 1958. – 241 с.

