



УДК 342.9

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕДУРЫ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Андрей ПЕРОВ,

соискатель кафедры административного и хозяйственного права  
Одесского национального университета имени И.И. Мечникова

### Аннотация

В статье рассматриваются вопросы реформирования государственных органов Украины, обеспечение их кадрами государственных служащих, в том числе теоретические, практические аспекты административно-правового регулирования подготовки государственных служащих в Украине. Дается обзор нового законодательства в сфере государственной службы, ставшего очередным этапом её реформы. В статье акцентируется внимание на подборе, расстановке, методах перманентной подготовки и переподготовки кадров государственной службы нового типа, без которых невозможны реформы и преобразования в Украине.

**Ключевые слова:** административное право, государственная служба, кадровая политика, подготовка, переподготовка и обучение кадров государственной службы.

### PERFECTION OF PROCEDURE OF TRAINING OF PERSONNELS IN THE FIELD OF GOVERNMENT SERVICE OF UKRAINE

A. Perov,

I.I. Mechnikov National University of Odessa

### Summary

The article deals with the issues of reforming the state bodies of Ukraine, providing them with cadres of civil servants, including theoretical, practical aspects of the administrative and legal regulation of the training of civil servants in Ukraine. An overview of the new legislation in the sphere of public service is given, which was the next stage of its reform. The article focuses on the selection, arrangement, methods of permanent training and retraining of civil service personnel of a new type, without which reforms and transformations are impossible in Ukraine.

**Key words:** administrative law, government service, skilled policy, preparation, retraining and teaching of shots of government service.

**Постановка проблемы.** Потребность в новых кадрах государственной службы в Украине является одной из важнейших проблем, не решив которую невозможно качественно и эффективно проводить реформы в Украине. Существующий аппарат государственных служащих требует обновления. Это можно решить перманентной подготовкой и переподготовкой аппарата государственных служащих. Задача совершенствования подготовки кадров государственной службы, в свою очередь, требует урегулирования и принятия новых подзаконных актов, что продиктовано положениями Закона Украины «О государственной службе» от 10 декабря 2015 г. [1]. Указанная проблема пока не получила должного осмысления в юридической литературе и должна быть решена на законодательном уровне.

**Актуальность темы исследования** подтверждается степенью её не раскрытости – в настоящее время нет ни одной фундаментальной работы,

которая бы раскрывала совершенствование процедуры подготовки и переподготовки кадров в сфере государственной службы Украины с учетом положений нового Закона Украины «О государственной службе» и основываясь на практическом опыте стран Европейского Союза.

**Состояние исследования.** Научный анализ проблем административно-правового регулирования по совершенствованию процедуры подготовки кадров в сфере государственной службы Украины проводили многие отечественные и зарубежные ученые. Среди них следует назвать В. Аверьянова, О. Андрейко, Г. Атаманчука, О. Бандурку, А. Барабашева, Л. Билу-Тиуну, Ю. Битяка, Д. Бахраха, О. Рябченко, К. Левченко, С. Кивалова, В. Колпакова, Т. Когановскую, Н. Матюхину, А. Оболонского, И. Пахомова и др. Труды данных ученых служат базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

**Целью и задачей статьи** является исследование перманентной подготовки и переподготовки кадров в сфере государственной службы в Украине, мер по их совершенствованию и правовому регулированию в соответствии с требованиями концепции реформирования государственной службы, а также система научных взглядов и практических наработок по этой проблеме.

**Изложение основного материала.** В государстве Украина существует проблема подготовки новых кадров в сфере государственной службы, без которых невозможно эффективное государственное строительство и реализация реформ, необходимых для развития и укрепления суверенитета. Так, на торжественном заседании Кабинета Министров Украины, посвященном 100-летию создания Первого Украинского правительства, состоявшемся 18 июля 2017 г. в Киеве, наряду с членами Кабинета Министров присутствовали и бывшие премьеры независимой



Украины. Один из них – Юрий Ехануров – акцентировал внимание на том, что Украине на современном этапе необходимо подготовить новые кадры государственных служащих. Тем самым он обозначил всю важность и актуальность проблемы. Такие же взгляды ранее были изложены в тексте Стратегии реформирования государственного управления Украины на 2016–2020 г.г. (§ 3), утвержденной распоряжением Кабинета Министров Украины от 24 июня 2016 г. № 474-р, в которой записано, что система государственного управления в Украине не отвечает потребностям государства в проведении комплексных реформ в разных сферах государственной политики и ее европейском выборе, а также европейским стандартам надлежащего управления. В этом же документе указано, что, согласно показателю индекса мировой конкурентоспособности мирового экономического форума за 2016 г., Украина занимает 130-е место среди 140 государств по эффективности правительства, 103-е место в категории «Прозрачность формирования государственной политики» и 115-е место в категории «Сложность государственного регулирования» [2].

Для преодоления вышеуказанных проблем и реализации задач в Украине в декабре 2015 г. принят новый Закон «О государственной службе», который положил начало совершенствованию процедуры государственной политики в сфере государственной службы, а именно: нормативно закрепил основные его институты; определил термины, сферу деятельности, принципы государственной службы, правила, регулирующие ее; установил основные права и обязанности государственных служащих, органы управления государственной службы; определил правила поступления на государственную службу, служебную карьеру, ранги государственных служащих; установил оплату и иные социальные гарантии; урегулировал порядок рабочего времени и отдыха, дисциплинарную и материальную ответственность, прекращение работы на государственной службе [3].

Исследуя стратегию реформы государственного управления, можно сделать вывод о ее комплексности, плановости. В развитие государственной службы заложены задачи стратегии по

ее политическому и коммуникационно-му сопровождению со стороны высших должностных лиц государства. Планируется делегировать принятие решений от Кабинета Министров Украины министерствам и центральным органам исполнительной власти, повышая их роль в координации, создавая электронную систему документооборота. Можно отметить, что по закону эффективность управления заключается в том, что вводится институт государственных секретарей в министерствах и ведомствах, а также создаются в министерствах и иных центральных органах исполнительной власти команды реформ. Стратегия также подразумевает преодоление дублирования функций органов государственной власти и оптимизацию их работы, в т. ч. уменьшение административной нагрузки на граждан и бизнес, повышение качества административных услуг, в частности, в электронной форме, и организация этих услуг в соответствии с принципами Европейского Союза. Вся стратегия направлена на устойчивое развитие экономики, предпринимательства и инвестиций, создание условий для самореализации граждан.

Можно подытожить, что все проводимые сейчас в государстве реформы нуждаются в новых кадрах и замене старого государственного аппарата на новый, более высокоэффективный и, как утверждают многие ученые, менее затратный и более отзывчивый к проблемам экономики и населения.

Конституирование государственной деятельности не может не повлиять на то, каким образом и при помощи каких ресурсов государственные служащие будут реализовывать свои функции. В. Аверьянов отмечает, что в новом гражданском обществе с его рыночными механизмами, стандартами, демократической и открытой властью, место и роль государства подвергаются общей трансформации [4]. Поэтому от государства требуется осуществление управления этими процессами, так как оно, согласно Конституции Украины [5], должно влиять на то, как, каким образом и с помощью каких ресурсов исполняются соответствующие его обязанности, т.е. государство осуществляет свои функции через свой аппарат, который формируется из государственных служащих.

Учитывая вышесказанное, государственный служащий выступает краеугольным камнем процесса управления и является неотъемлемой составляющей как для субъекта, так и для объекта управления, между которыми существует устойчивая корреляционная связь. Признавая основным способом организации жизнедеятельности общества государство, которое через государственный аппарат реализует свои функции, отметим большое значение обеспечения органов управления соответствующими кадрами, важность системы и качества их подготовки.

Из вышесказанного теоретического обоснования ясно, что кадровая политика реализуется посредством как кадрового обеспечения, непосредственно влияющего на реализацию функций государства. Эта деятельность имеет четко определенную направленность в пределах своей системы государственного управления, собственную цель и функции. Таким образом, кадровое обеспечение является достаточно сложным комплексным явлением, с собственной структурой, которая определенным образом отделяет этот вид деятельности от других, связанных с управлением видов государственной деятельности.

В этом аспекте работа с кадрами не может существовать как отдельное явление, поскольку охватывает значительный круг вопросов, связанных с подбором, расстановкой, повышением квалификации персонала государственных служащих, в каких бы органах государства они не работали. Именно поэтому необходимо говорить об определенной системной работе по кадровому обеспечению в государстве.

В юридической литературе и литературе по государственному управлению отмечается, что системная работа с кадрами направлена на формирование и организацию кадрового обеспечения оперативно-служебных задач и рационального использования персонала. Также она решает вопросы, связанные с подбором, подготовкой, расстановкой кадров, служебным продвижением работника, присвоением ему звания, его аттестацией, обучением, переобучением. Такое определение кадровой работы содержит, во-первых, указание на то, что она является системным образованием; во-вторых, показывает ограни-



ченное объединение как целей системы кадрового обеспечения (формирование и организация), так и видов функций, исполняемых в рамках этой деятельности (подбор, расстановка, продвижение работника, его аттестация).

Для совершенствования процедуры кадровой политики, которая включает и подготовку кадров, в Украине принят закон «О государственной службе» и ряд подзаконных актов. Но этого недостаточно, так как наряду с новыми процедурами действует прежняя система подготовки, специализации и повышения квалификации государственных служащих, утвержденная Постановлением Кабинета Министров Украины от 7 июля 2010 г. № 564, дополненная и расширенная Постановлением Кабинета Министров Украины от 27 сентября 2016 г. № 674, которое совершенствует этот процесс и приводит его в соответствие с принятым законодательством.

Для развития норм закона «О государственной службе», касающихся подготовки и переподготовки кадров государственных служащих, было принято Постановление Кабинета Министров Украины от 13 января 2016 г. № 9 «О некоторых вопросах профессионального обучения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления». Вышеуказанные законодательные акты, по логике украинского правительства и для развития его планов по преобразованию государственной службы, подчинены комплексной системе в виде Стратегии реформирования государственного управления в Украине на 2016–2020 гг., согласно которой в четырёхлетний период планируется внедрение и развертывание реформ в сфере государственной службы для перехода на более высокий качественный уровень, необходимый для реформирования всего государственного управления и экономики Украины в целом.

Такую позицию разделяют ученые Г. Куприяш, А. Сурин и Г. Барабашев в учебном пособии «Государственная служба (комплексный подход)». Они утверждают, чтобы реформа государственной службы принесла практическую пользу, необходимо подготовить новые кадры, обеспечить условия для их профессионального отбора и роста, усвоения ими тех знаний и навыков, которые требуются для должного вы-

полнения профессиональных обязанностей. Подготовка и продвижение новых кадров является критическим условием, без которого успех реформы невозможен. Они также отмечают, что любые правовые акты, регулирующие государственную службу, эфемерны, если аппарат не будет стремиться ими руководствоваться (более того, должным образом подготовленные кадры во многом могут исправить или хотя бы смягчить недостатки «плохих» правовых актов, поскольку аппарат устанавливает практику нормоприменения). Однако подготовка новых кадров – это самая трудоемкая и длительная часть реформ: новый стиль профессиональной деятельности, этические нормы, новые взгляды на содержание профессий и способы выполнения обязанностей не проявляются сразу. Только войдя в практику правоприменения, преодолев давление со стороны прежних традиций и выстояв в борьбе с ними, эти нормы станут основой эффективной работы государственной службы в обществе и смогут привести к изменению ситуации в целом [6].

Чтобы реализовать Стратегию реформ в плане подготовки кадров, государство в Законе «О государственной службе» прописало, на кого именно возложена эта миссия.

Так, исходя из Закона Украины «О государственной службе», наряду с общим руководством государственной службы в лице центральных органов существуют и региональные, и местные органы в виде службы управления персоналом. Там, где их невозможно создать, такие функции возлагаются на руководителей государственных органов.

Согласно Закону Украины «О государственной службе», наряду с иными функциями, одной из важных является перманентное обучение и оценивание. Так, службе персонала вменяется осуществление планового обучения государственных служащих с целью совершенствования их профессионального уровня и компетентности. Такая персонализация ответственности, указанная в Законе, создает положительный эффект, который со временем реализует всю политику подготовки кадров в сфере государственной службы на новом качественном европейском уровне.

Одним из инновационных институтов, прописанных в Законе, является

р. 5 «Служебная карьера», который, на наш взгляд, способствует реализации процедуры совершенствования подготовки кадров государственных служащих. Теперь им самим придется, согласно ст. 48, повышать уровень своей профессиональной компетенции и, что самое важное, это обучение будет проводиться постоянно. Руководитель государственной службы, в аппарате которой находится государственный служащий, организывает и контролирует обучение кадров на протяжении всего года. С первого дня назначения на государственную службу новый аппарат будет включен в перманентную подготовку, что крайне важно и необходимо. Для повышения уровня квалификации государственных служащих дополнительно может проводиться стажировка с отрывом от производства в течении 1–6 месяцев в других государственных органах, в том числе и за границей. Согласно ст. 49 Закона Украины «О государственной службе», государственному служащему вменяется составление индивидуальной программы его профессиональной компетенции, которую он разрабатывает совместно со службой управления персоналом. Такие требования, на наш взгляд, достаточно эффективны, так как повышают ответственность и создают контроль за процессом подготовки кадров, который всегда можно проверить и оценить.

Действующим законодательством о государственной службе также введен институт оценивания результатов служебной деятельности (ст. 44 Закона Украины «О государственной службе»), которая по итогам проверки определяется как «негативная», «позитивная» или «отличная». Это необходимо для определения качества разрешения поставленных перед государственным служащим задач и с целью принятия решения по его премированию, а также для планирования его карьеры и выявления потребности в профессиональном обучении. Для этого утверждается типовой порядок проведения оценивания результатов служебной деятельности государственных служащих, который утверждается Кабинетом Министров Украины.

Государственный служащий заполняет бланк задания со сроками его исполнения, показателями результа-



тивности, эффективности и качества. Оценивание определяется средним баллом. Так, «отлично» – от 3,65 до 4, «позитивно» – от 2,5 до 3,64, «негативно» – от 0,00 до 2,49.

Требования к должностям включают: знание законодательства; профессиональные знания; наличие лидерских качеств; умение принимать эффективные решения; коммуникацию и взаимодействие; управление переменами; управление организацией и персоналом; личностную компетенцию; управление публичными финансами; работу с информацией.

Разработан также Типовой бланк с критериями индивидуальной программы повышения уровня профессиональной компетенции. Он содержит в себе название профессиональной компетенции, которая соответствует специальным требованиям к должности, на которую претендует государственный служащий. В бланке указан уровень, который необходимо повысить государственному служащему, формы повышения уровня профессиональной компетентности. Они состоят из постоянно действующих семинаров, специализированных краткосрочных обучающих курсов, тематических краткосрочных семинаров, стажировки, в том числе и за рубежом, самостоятельной учебы (самообразование на рабочем месте).

Без такой процедуры невозможна относительная оценка деятельности государственного служащего, которая позволит определить его эффективность, компетенцию и выявить недостатки в его подготовке.

При подборе, подготовке, расстановке и продвижении государственных служащих необходимо учитывать не только их образование, но и морально-этические качества, которыми они уже обладают, получив воспитание в семье, укрепив и расширив их понимание на базе школьной программы и получив профориентацию.

Одним из критериев, повышающих качественный подбор на должности государственных служащих при их поступлении, является призвание. Это качество будущего государственного служащего является доминирующим и будет способствовать повышению его компетенции, энтузиазму, проявлению положительных морально-этических

качеств (преданности делу, умению работать в команде, самообучению и самосовершенствованию). Для такого служащего важны оценки его значимости в обществе, понимание того, что он выполняет необходимую для всех граждан работу, следовательно, у него достаточно высокий социально значимый статус и человек, пришедший по призванию, будет менее меркантилен и подвержен коррупции. В Законе «О государственной службе» (ст. 20) законодатель учел вышеуказанные особенности и нормативно определил, какие требования предъявляются к лицам, поступающим на государственную службу, а именно: знание государственного языка, владение иностранными языками, являющимися официальными языками Совета Европы. В ст. 19 содержатся и другие требования, предъявляемые к лицам, поступающим на государственную службу: установлен образовательный ценз на занятие различных должностей; отсутствие судимостей; отсутствие судебных запретов на занятие определенных должностей; привлекалось ли лицо за коррупцию на протяжении последних 3 лет; имеет ли лицо гражданство других государств; попадает ли лицо под запрет, согласно Закону Украины «Об очищении власти».

Во исполнение норм законодательства о государственной службе, которые направлены на совершенствование подготовки и повышение квалификации государственных служащих, в каждой из областей были созданы центры повышения квалификации государственных служащих.

Такие центры работают по утвержденным планам-графикам, в которых указывается время учебы, вид учебной программы, учебные группы, количество слушателей, количество часов, количество аудиторных занятий и часов для самостоятельной работы. Такие планы разрабатываются директором центра и утверждаются руководителем Национального агентства Украины по вопросам государственной службы.

С целью адаптации государственных служащих Украины к стандартам Европейского Союза существует программа SIGMA, которая при поддержке Европейского Союза и иных доноров, помогает в проведении реформ государственного управления.

Целью указанной программы также является повышение эффективности администрирования, стимулирование представителей государственного сектора демократических ценностей, этики и уважения к верховенству права. Благодаря этой программе Украина может привлекать ведущих европейских экспертов, которые помогают адаптации ее административного законодательства к стандартам Европейского Союза. Уже немало рекомендаций экспертов по этой программе было реализовано в Украине.

**Выводы.** Законодательство Украины, регулирующее процедуру подготовки кадров в сфере государственной службы, носит комплексный характер, что позволяет подготовить качественную и эффективную государственную службу, так называемую «рациональную бюрократию». Качественно подготовленный государственный служащий может компенсировать несовершенное законодательство в период преобразования экономики в ходе реформ, проводимых в Украине.

Новеллой в законодательстве о государственной службе и способом ее совершенствования является то, что руководству и лично государственному служащему вменяют дополнительную и персональную ответственность по его подготовке, переподготовке и повышению квалификации, что положительно скажется на эффективности государственной службы.

#### Список использованной литературы:

1. Про державну службу : закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4.
2. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 гг. : Розпорядження Кабінету Міністрів України от 24 июня 2016 г. № 474-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>
3. Про державну службу : закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
4. Авер'янов В. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада» :



полемічні нотатки / В.Авер'янов // Право України. – 2004. – № 5. – С. 113–115.

5. Конституция Украины : Закон Украины от 28 июня 1996 г. № 254к/96-ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

6. Оболонский А., Семенникова Л., Ноздрачев А., Рудашевский А., Барабашев А., Сурин А., Купряшин Г. Государственная служба (комплексный подход) : [учебное пособие] / А. Оболонский, Л. Семенникова, А. Ноздрачев, А. Рудашевский, А. Барабашев, А. Сурин, Г. Купряшин. – М. : Дело, 1999. – С. 327.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Перов Андрей Петрович** – соискатель кафедры административного и хозяйственного права Одесского национального университета имени И.И. Мечникова

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Perov Andrey Petrovich** – Applicant at the Department of Administrative and Financial Law of Odessa I.I. Mechnikov National University

*perov-advocat@i.ua*

УДК 343.9

## ОТДЕЛЬНЫЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С НАРУШЕНИЕМ ОСНОВНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ

**Татьяна ПОГАРЧЕНКО,**

аспирант кафедры уголовного права и процесса  
ВНЗ «Национальная академия управления»

#### Аннотация

В статье обосновывается необходимость теоретического исследования вопросов выяснения сущности и особенностей детерминантов преступлений, связанных с нарушением основных социальных стандартов в Украине. Исследование особенностей таких детерминантов способствует формированию научно обоснованной системы мероприятий по предупреждению преступности в этой сфере. Кроме того, рассмотрены определения понятий «детерминизм», «детерминация» и «детерминанты». На основании проведенного исследования и анализа работ ученых-криминологов сделан вывод, что эффективное предотвращение преступности, связанной с нарушением основных социальных стандартов, прежде всего, требует четкого понимания факторов, детерминирующих преступления в данной сфере.

**Ключевые слова:** экономические преступления, социальные гарантии, преступления, связанные с нарушением основных социальных гарантий, детерминанты преступности.

### SPECIFIC DETERMINATION OF CRIMES ASSOCIATED WITH VIOLATIONS OF FUNDAMENTAL SOCIAL GUARANTEES

**Tatyana POHARCHENKO,**

Postgraduate Student at the Department of Criminal Law and Procedure  
of National Academy of Management

#### Summary

The article substantiates the necessity of theoretical research in clarifying the nature and peculiarities of criminality determination associated with violation of fundamental social guarantees in Ukraine. Studies of crime determinants contribute to formation of a scientific-based system of measures to prevent criminality in the field mentioned. Moreover, the article deals with the following concepts as determinism, determination and determinants. Based on the present study and analysis of scientists and criminologists' research, it was concluded that effective crime prevention associated with violation of fundamental social guarantees, requires, above all, a clear understanding of factors that determine crimes in this field.

**Key words:** economic crimes, social guarantees, crimes associated with violations of fundamental social guarantees, criminality determination.

**Актуальность темы.** Сегодня в Украине наблюдается социальная напряженность, снижается благосостояние и жизненный уровень населения. Накопленные проблемы и негативные тенденции в социальной сфере создают угрозы дальнейшему развитию общества, которые могут стать причинами увеличения преступности. Наличие нерешенных вопросов криминологического предупреждения экономических преступлений обусловлено современным состоянием

социально-экономической политики Украины, событиями 2014–2017 гг., оказавшими негативное влияние на развитие государства и обострившими криминогенную ситуацию. Поэтому для разработки эффективных мер предупреждения таких преступлений необходимо определить те причины или группы причин, которые побуждают преступников и обуславливают их действия, обстоятельства, создающие благоприятные условия для совершения таких действий.