

УДК 35.08(477)(043)

**С. Х. Барегамян**  
**К. В. Балджи**

## **ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

*У статті дається характеристика окремим питанням, пов'язаним з прийняттям на посади державних службовців та проходженням державної служби.*

*Виявлено декілька напрямків формування кадрової політики у сфері державної служби у контексті євроінтеграційних процесів. Перший напрямок – удосконалення існуючих вітчизняних кадрових технологій при прийнятті на державну службу. Щодо другого напрямку кадрової політики у сфері державної служби, освітньо-підготовчого, було з'ясовано перспективи імплементації для України професійно фахової підготовки держслужбовців, що склалися у Польщі та Франції. Зокрема, досвід Франції щодо децентралізації системи підготовки кадрів та досвід Польщі щодо диференціації проходження підготовки держслужбовців різних категорій. Третім напрямком кадрової політики у сфері державної служби є переорієнтація системи мотивації на співвідношення якості виконуваної роботи до заходів винагороди.*

**Ключові слова:** державна служба, кадрова політика, освітньо-фахова підготовка, Анкета Порядності майбутнього держслужбовця.

*Постановка проблеми.* У зв'язку з курсом України на модернізацію та європейську інтеграцію виникає проблема вдосконалення правового поля державної кадрової політики в напрямку зміни концепції підготовки кадрів як інструменту формування державної служби. Сучасна державна служба в Україні не відзначається ефективною кадровою політикою, що, в свою чергу, спричиняє низький професійний рівень державної служби загалом і негативно впливає на спроможність органів державної влади якісно функціонувати. Ця проблема не відповідає рівню науки адміністративного права та вимогам Європейського Союзу щодо ефективних кадрових технологій у сфері державної служби. А тому актуальним є підвищення наукової обґрунтованості розроблення та використання дійових механізмів формування і реалізації кадрової політики з обов'язковим врахуванням європейського досвіду щодо цього питання.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* У своїх наукових працях дослідженню правових засад державної служби приділяли увагу вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема, такі як В. А. Авер'янов, В. Ю. Бабаєв, О. С. Білоусов, А. М. Бритько, В. В. Васильківська, Є. В. Грайнер, А. А. Кармолицький, Ю. Ю. Кізілов, В. Ю. Кікічук, Ю. М. Козлов, С. В. Ківалов, Ю. В. Колобов, Л. М. Корнута, О. В. Литвин, Л. Р. Наливайко, І. Ю. Хомишинта та інші.

*Метою дослідження* є розгляд правових засад формування кадрової політики в системі державної служби України на предмет їх проблемних аспектів в практичній площині та з урахуванням досвіду європейських країн.

*Виклад основного матеріалу.* На думку багатьох науковців, можливість вирішення окресленої проблематики полягає у виробленні системи вимог до державних службовців. При цьому, існує ціла дискусія стосовно того, які саме вимоги мають висуватися до державного службовця. Так, одні вважають, що основоположними є

формальні критерії (документи, які дають підстави брати участь у заміщенні даної посади), соціальні, психологічні, професійно-кваліфікаційні [1, с. 22]. Інші ж, пропонують поділити такі вимоги на три групи: загальнокультурні (загальна підготовка, цільові і ціннісні життєві орієнтири, практика спілкування з людьми, відповідні етичні та естетичні знання, культура мовлення); ділові (професійні) – компетентність в питаннях управління відповідною сферою суспільного життя; трудова активність; стаж суспільної та державної діяльності; відчуття відповідальності за результати діяльності; особисті (моральна витривалість, чесність, самостійність, розвинута воля, рішучість, ініціативність, комунікабельність, надійність) [2, с. 64].

Якщо проаналізувати обидва погляди на це питання, то стосовно першої точки зору негативною рисою є те, що поза увагою залишаються особистісні характеристики, лідерство, комунікативні здібності. А тому, ми більш схильні до другої точки зору, оскільки вона передбачає, на наш погляд, найбільш повне врахування всіх якостей, якими має володіти справжній державний службовець.

Аналіз практики країн Європи з цього приводу, дає змогу встановити різні підходи щодо юридичного закріплення питань кадрового добору у сфері державної служби, але в основному цей добір здійснюється на підставі професійно-ділових і особистісних якостей, компетентності та кваліфікації кандидата на конкурсній основі та за допомогою професійних екзаменів [3, с. 17]. Видається, що ключовим аспектом є саме конкурсна основа добору кадрів, що сприяє реалізації права громадянина вступити на державну службу. Беззаперечним плюсом конкурсної процедури відбору кадрів є те, що вона дозволяє відібрати на державну службу таких громадян, які спроможні виконувати функції за посадою та володіють для цього необхідними знаннями [4].

Проте, багато дослідників конкурсної процедури вважають її недосконалою. Зокрема, В. Ю. Бабаєв вказує на те, що серед членів Конкурсної комісії немає ні психологів, ні спеціалістів з набору персоналу, а основною методикою проведення професійного відбору на державну службу є тестування, що дозволяє виявити лише знання законодавства України. Але дослідник підкреслює, що компетенція державного службовця визначається також його особистими психологічними, моральними якостями [5, с. 7].

Для того, щоб погодитись із наведеними твердженнями чи спростувати їх необхідно ознайомитись із правовою базою проведення конкурсного відбору. Таку базу, перш за все, складають: Закон України «Про державну службу» 10.12.2015 р. № 889-VIII та Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.03.2016 р. № 246. Таке ознайомлення дозволяє дійти висновку, що, на сьогодні, безумовним позитивним кроком у конкурсному відборі є виключення прямого людського впливу на етапі проведення тестування та визначення його результатів. Завдяки такому підходу зникає можливість потрапляння на державну службу законодавчо необізнаних громадян, що є кроком до цілком професійної державної служби. Але, не дивлячись на це, чинне законодавство не містить методики оцінки морально-психологічних якостей, стійкості до стресових ситуацій тощо. І хоча, відповідно до пункту 41 Постанови «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» для кандидатів на посади категорії «А» і «Б» застосовується розв'язання ситуаційних завдань, що певною мірою дозволяє виявити рівень логічного мислення кандидата, для кандидатів на посади категорії «В» це не застосовується [6]. Тобто, вказаний проблемний аспект може бути вирішений шляхом запровадження окремого етапу конкурсу у вигляді тестування, яке об'єднувало б тести з оцінки морально-психологічних якостей та здатності діяти у складних ситуаціях, приймати відповідальні

рішення, тощо. Отже, впровадження такого виду тестування сприятиме вдосконаленню професійного відбору кандидатів на посади державної служби.

При аналізі норм Постанови «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» були виявлені ще декілька слабких, на нашу думку, місць. Зокрема, відповідно до п. 15 зазначеного Порядку, до складу конкурсної комісії можуть залучатися представники громадських об'єднань, що діють відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI [7]. А також пунктом 16 вказується на можливість залучення до проведення конкурсу науковців та експертів у відповідній галузі [6]. Таке залучення сприяє реалізації принципів проведення конкурсу: довіри суспільства та ефективного і справедливого процесу відбору. На жаль, у практичному аспекті ці норми є тільки декларативними. Такої думки можна дійти виходячи з того, що, по-перше, положення пункту не містять прав та обов'язків громадських об'єднань, науковців та експертів; по-друге, можливість участі останніх у процесі відбору не є обов'язковою. У зв'язку з цим, пункт 15 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби потребує редакції в частині більш детального уточнення всіх прав та обов'язків, як представників громадських об'єднань, так і науковців та експертів, а також визначення того, яким буде їх вплив на рішення конкурсної комісії. Крім того, вбачається необхідним внесення змін до Закону України «Про державну службу» в частині обов'язкового залучення представників громадських організацій, науковців, експертів до проведення конкурсів, обґрунтовуючи це важливістю експертної, фахової думки та суспільною довірою до майбутнього державного службовця [8].

До того ж, з урахуванням корупційних ризиків на державній службі, на нашу думку, доречним буде доповнення «Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246 в частині «Прийняття та розгляд документів для участі в конкурсі» – Анкетою Порядності майбутнього держслужбовця за аналогією з Анкетою Добросовісності прокурора. У цій анкеті може відобразитись: повідомлення особи про правдивість зазначених тверджень; відомості щодо вчинення / не вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, порушення обмежень, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції.

#### **АНКЕТА ПОРЯДНОСТІ МАЙБУТНЬОГО ДЕРЖСЛУЖБОВЦЯ**

Я, \_\_\_\_\_, претендую на вакантну посаду

(прізвище, ім'я та по батькові)

державної служби \_\_\_\_\_

(посада та найменування органу)

повідомляю про правдивість (неправдивість) таких тверджень.

(підтверджую / не підтверджую)

я не вчиняв корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення та не порушував обмежень, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції

\_\_\_\_\_;

(підтверджую / не підтверджую)

Повідомте будь-які інші відомості, які вважаєте необхідними зазначити у зв'язку з таємною перевіркою порядності та корупційних ризиків:

Варто зауважити, що до першочергових проблем, які також потребують вирішення, відносяться питання якісної підготовки державних службовців. І тому стратегічною метою вітчизняної кадрової політики є формування освітньо-фахового потенціалу, зокрема, за рахунок такої кадрової технології як підготовка та підвищення кваліфікації державних службовців, що сприятиме забезпеченню ефективного функціонування держави. Великою мірою розв'язання зазначеної проблематики залежить від дослідження та впровадження європейського досвіду.

Варто зауважити, що визначаючи особливості підготовки та розвитку державних службовців в окремих зарубіжних країнах, цікавим для України є дослідження й аналіз професійного навчання державних службовців у країнах Східної Європи, досвід яких може бути ефективно адаптований до традицій державної служби України. Науковці вважають, що для України не лише спорідненою, а й перспективною для імплементації є узагальнена, континентальна романо-германська модель державної служби [9, с. 60]. Так, до неї належать такі країни, як Франція та Польща. У зв'язку із цим необхідним є аналіз існуючих у цих країнах моделей підготовки державних службовців, на предмет виокремлення та адаптації до національних умов позитивного досвіду.

Французька система державної служби є системою кар'єрного просування. Для державної цивільної служби існують неспеціалізовані школи та регіональні інститути адміністрацій, спеціалізовані школи в різних адміністративних сферах. Крім адміністративних шкіл у Франції також є департаменти з питань навчання всередині державних адміністрацій, що забезпечують підвищення кваліфікації. Початкова підготовка є важливою для найвищого корпусу державних службовців та керівників середньої ланки. Прийом до школи здійснюється через складання конкурсних іспитів. Студенти, які успішно складають вступні іспити, приймаються в школу в якості державних службовців. Протягом навчання студентам виплачується заробітна плата. Складання іспиту наприкінці навчання забезпечує довгострокове перебування на державній службі. Щодо основних форм підвищення кваліфікації державних службовців у Франції, автори виділяють такі: 1) заходи вдосконалення, що мають на меті збереження або вдосконалення професійних якостей, забезпечення пристосованості службовців до змін техніки й адміністративних структур, культурних, економічних та соціальних змін і перетворень, які з них витікають; 2) заходи підготовки до конкурсів, що організовуються для державних службовців, які вже обіймають посаду, до професійних іспитів та конкурсів, метою яких є зміна чину чи корпусу. 3) відпустки для підготовки [10, с. 83].

Отже, французьку систему підготовки державних службовців відносять до систем закритого типу. Вона має свої плюси і мінуси. До позитивних сторін можна віднести: чітке розуміння завдань державної служби, високопрофесійні кадрові ресурси, цілісність та ефективність. Проте є і недоліки, а саме – низький рівень мобільності такої системи, адаптивності до прогресивних змін. На нашу думку, аналіз французької системи освітньо-фахової підготовки управлінських кадрів показує, що передові кадрові технології можуть бути запозичені Україною, але з урахуванням національних особливостей. Із збереженням національної ідентичності держави. Так, щодо національних особливостей, то, на нашу думку, позитивно адаптованим до українських реалій був би досвід створення децентралізованої системи освітньо-фахової підготовки державних службовців та високоякісний менеджмент людських ресурсів. А от характерну для французької системи підготовки держслужбовців тенденцію до зниження рівня комунікабельності та базових соціальних орієнтирів слід мінімізувати.

Ще одним прикладом, який підтверджує тезу про неможливість беззастережної імплементації конкретних моделей державної служби в Україні є система підготовки державних службовців у Польщі. Адже, у цій країні характерним є створення державно-освітніх програм для державних службовців вищих і нижчих категорій, тобто певна диференціація та спеціалізація. Зокрема, певна програма відносно політичних посад. Натомість, вітчизняні реформатори мають на меті максимальне виведення поза межі корпусу державних службовців політичні посади [9, с. 61]. Проте, видається, що певні аспекти такої моделі підготовки держслужбовців матимуть успіх в українській кадровій технології. А саме, враховуючи наявність трьох категорій держслужбовців: А, Б та В, слушною буде пропозиція щодо підвищення складності процедури проходження підготовки та підвищення кваліфікації відповідно до підвищення категорії, на якій знаходиться держслужбовець. Така пропозиція може бути обґрунтована більшим рівнем відповідальності за прийняття управлінських рішень державними службовцями вищих категорій.

Нинішній етап розвитку державної служби актуалізує ще одну кадрову технологію – мотивацію державних службовців.

Питання матеріальної мотивації регулюється розділом 6 Закону України «Про державну службу», відповідно до якого основою матеріальної мотивації є матеріальна винагорода, тобто оплата праці. У цьому аспекті дискусійним залишається питання стосовно встановлення заробітної плати та премії лише у відповідності до сталих критеріїв (вислуга років, ранг, тощо) абсолютно без урахування професійних якостей державного службовця та досягнутих у роботі результатів. Так, перша група дослідників, зокрема Н. Ф. Артеменко, доцільним вважає запровадження процентного співвідношення між оплатою праці і заслугами держслужбовця [11, с. 37]. Інші ж науковці вважають, що такі основні категорії як ранг та вислуга років є більш показовими у питаннях оплати праці. Вказуючи на такі різні погляди, ми вважаємо, що більш обґрунтованим буде підхід, відповідно до якого нарахування премій і оплата праці держслужбовця у цілому, будуть залежати від професійних заслуг останнього та об'єктивної оцінки його діяльності, навичок та практичних вмінь.

На наш погляд, такий підхід набагато більше вписується у систему мотивації державних службовців, що є прийнятною для більшості країн ЄС, бо основним завданням держслужбовців у цих країнах є професійне виконання своїх обов'язків.

*Висновки.* Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що сучасний вектор розвитку України як орієнтованої на європейську спільноту країни зумовлює необхідність перегляду правових засад кадрової політики у сфері державної служби.

Виявлено декілька напрямків формування кадрової політики у сфері державної служби у контексті євроінтеграційних процесів. Перший напрямок – удосконалення існуючих вітчизняних кадрових технологій. Так, стосовно технології відбору кандидатів на державну службу було обґрунтовано позитивні риси конкурсної процедури та надано рекомендації щодо її поліпшення. А саме, у напрямку професіоналізації залучати до проведення конкурсу фахових спеціалістів з галузі та розробити критерії добору на державну службу, до яких до яких будуть віднесені як професійно-кваліфікаційні, так і психологічно-моральні якості. А також у напрямку стимулювання громадської довіри, ввести на законодавчому рівні участь представників громадських об'єднань у процедурі проведення конкурсу. Крім того було розроблено і запропоновано використовувати при процедурі конкурсного відбору Анкету Порядності майбутнього держслужбовця. Щодо другого напрямку кадрової політики у сфері державної служби, освітньо-підготовчого, було з'ясовано перспективи імплементації для України професійно фахової підготовки держслужбовців, що

склалися у Польщі та Франції. Зокрема, досвід Франції щодо децентралізації системи підготовки кадрів та досвід Польщі щодо диференціації проходження підготовки держслужбовців різних категорій. Третім напрямком кадрової політики у сфері державної служби є переорієнтація системи мотивації на співвідношення якості виконуваної роботи до заходів винагороди.

Таким чином, виявлено перспективу подальшого розвитку професійного, освітньо-підготовчого та мотиваційного напрямків формування кадрової політики у сфері держслужби.

#### **Список використаної літератури**

1. Пархоменко-Куцевіл О. І. Проблеми реалізації сучасних кадрових технологій в системі державної служби України: концептуальні засади. *Новітні стратегії реформування державної служби: матеріали круглого столу*, 5 грудня 2014 р. Київ: Ліра-К.С. 21-25.
2. Зозуля В. О. Кадровий потенціал органів державної влади як ресурсна складова державотворення. *Новітні стратегії реформування державної служби: матеріали круглого столу*, 5 грудня 2014 р. Київ: Ліра-К. С. 63-66.
3. Гончарук Н. Т. Управління персоналом у сфері публічної служби: європейський досвід. *Новітні стратегії реформування державної служби: матеріали круглого столу*, 5 грудня 2014 р. Київ: Ліра-К.С. 17-21.
4. Мельник І. М. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби. URL: [http://212.111.203.83/ej/ej7/doc\\_pdf/melnik.pdf](http://212.111.203.83/ej/ej7/doc_pdf/melnik.pdf)
5. Бабаєв В. Ю., Петренко А. М. Напрямки вдосконалення механізму конкурсного відбору на посади державної служби. *Державне будівництво*. 2011. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2011\\_1\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2011_1_20)
6. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>
7. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 1. Ст. 1. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
8. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
9. Грайнер Є. В. Реформування державної служби в Україні: питання вибору дієвої моделі. *Новітні стратегії реформування державної служби: матеріали круглого столу*, 5 грудня 2014 р. Київ: Ліра-К.С. 60-63.
10. Корнута Л. М. Європейський досвід підготовки державних службовців для України: концепції та форми. *Visegrad Journal on Human Rights*. № 6/2. 2016. С. 81-86.
11. Артеменко Н. Ф. Особливості мотивації персоналу у сфері державної служби. *Кадрова політика та публічна служба*. № 4. 2016. С. 37-47.

**S. Baramian, K. Baldzhy**

#### **THEORETICAL AND LEGAL PRINCIPLES OF FORMATION OF PERSONNEL POLICY IN THE FIELD OF PUBLIC SERVICE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE**

*The article gives a description of a separate issue related to the acceptance of public servants and the passing of public service.*

*Several areas of formation of personnel policy in the field of public service in the context of European integration processes were revealed. The first direction is the improvement of existing domestic personnel technologies when enrolling in the public service. As for the second line of personnel policy in the field of public service, educational and preparatory, the prospects for the implementation of vocational training of public servants in Poland and France were clarified for Ukraine. In particular, the experience of France with regard to the decentralization of the training system and the experience of Poland in differentiating the training of public servants of different categories. The third direction of the personnel policy in the field of public service is the reorientation of the system of motivation on the ratio of the quality of the work performed to the remuneration.*

**Key words:** public service, personnel policy, educational and vocational training, Prosecutorial Statement of the future civil servant.

Стаття надійшла до редакції 16.10.2018 р.

УДК 341.231.14:179.7

**Ю. В. Камардіна, Н. В. Мітько**

### **ПРАВО НЕВИЛІКОВНО ХВОРОГО НА ЕВТАНАЗІЮ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ**

*У статті розглядаються правові аспекти проблеми реалізації права невиліковно хворого на евтаназію. Досліджено поняття «невиліковно хворий» та виділено основні кваліфіковані ознаки цього поняття. Проаналізовано особливості правового визначення понять «невиліковно хворий», «інкурабельний хворий», «термінальний хворий» та їх співвідношення. Запропоновано надати юридичну значимість поняттю «невиліковно хворий» та визначити ознаки, які притаманні цій категорії пацієнтів.*

**Ключові слова:** хворий, невиліковний, невиліковно хворий, інкурабельний хворий, термінальний хворий, евтаназія, добровільна евтаназія, Хоспіс.

*Постановка проблеми.* Розвиток сучасних медичних технологій спричинив проведення медичних реформ як у багатьох європейських країнах, так і в Україні, що стало початком впровадження у сфері охорони здоров'я нових правових стандартів, серед яких головною цінністю залишається право на життя по відношенню до всіх соціальних та моральних чинників суспільства. Сучасний етап медичної реформи в Україні супроводжується втіленням в реалії сьогодення міжнародно-правової практики реалізації прав людини на медичну допомогу. У кожній демократичній державі відбулися фундаментальні перетворення в області науково-медичного прогресу та визвало надзвичайний інтерес до проблеми евтаназії відносно невиліковно хворої людини, що актуалізувало суперечливість у медичних та юридичних колах суспільства.

В країнах Європи на сьогоднішній день вельми актуальним залишається питання легалізації евтаназії, тобто придати їй нормативного узаконення як права на смерть. Основним аргументом світової науки у боротьбі «за» та «проти» евтаназії виступають юридичні заборони та дозволи. Україна, обравши шлях євроінтеграції, постала перед необхідністю впровадження європейських стандартів, шляхом внесення змін та доповнень нормативно-правової бази. Звертаючись до внутрішнього законодавства нашої держави, Кримінальний Кодекс України забороняє будь яке позбавлення людини життя, тому евтаназія теж вважається вбивством.

В останні роки, дослідженню сутності явища евтаназія в науці та практиці