

Редакційна колегія

Голова редакційної колегії

Т. В. Мотренко,
доктор філософських наук, професор,
Начальник Головдержслужби України

Відповідальний секретар

О. І. Комаренко,
заступник Начальника Головдержслужби України

Члени редакційної колегії

В. Б. Авер'янов,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Академії правових наук України,
завідувач відділу проблем державного управління
та адміністративного права Інституту держави
і права ім. В. М. Корецького НАН України

М. П. Бутко,
доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри менеджменту Чернігівського
державного технологічного університету

В. М. Дунаєв,
кандидат технічних наук,
начальник інформаційно-аналітичного управління
Головдержслужби України

Ю. Г. Кривонос,
доктор фізико-математичних наук,
член-кореспондент НАН України,
заступник директора з наукової роботи
Інституту кібернетики ім. В. М. Глушкова НАН України

В. Я. Малиновський,
кандидат політичних наук, доцент,
начальник Управління державної служби
Головдержслужби України у Волинській області

В. Т. Нанівська,
кандидат історичних наук, президент Національної академії
державного управління при Президентові України

Т. В. Нікітіна,
голова ЦК профспілки працівників державних установ України

О. Ю. Оболенський,
доктор економічних наук, професор,
перший віце-президент Національної академії
державного управління при Президентові України

В. М. Олуйко,
доктор наук з державного управління,
голова наглядової ради Хмельницького університету
управління та права

М. І. Панов,
доктор юридичних наук, професор,
академік Академії правових наук України,
проректор з наукової роботи Національної юридичної
академії ім. Ярослава Мудрого

В. А. Рач,
доктор технічних наук, професор,
завідувач кафедри управління проектами
та економічної статистики Східноукраїнського
національного університету ім. В. Даля

М. М. Слюсаревський,
кандидат психологічних наук,
член-кореспондент Академії педагогічних наук України,
директор Інституту соціальної та політичної психології
Академії педагогічних наук України

В. М. Сороко,
кандидат технічних наук, доцент, начальник управління
з навчальної роботи НАДУ при Президентові України

М. П. Стрельбицький,
доктор юридичних наук, професор,
проректор Академії служби безпеки України

Ю. П. Шаров,
доктор наук з державного управління, професор,
перший заступник директора Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління Національної академії державного управління при
Президентові України



ВІСНИК

№ 4/2007 ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ



Фото на обкладинці: ІВАН АРХИПЕНКО, голова Гайворонської районної
державної адміністрації в Кіровоградській області

© Головне управління державної служби України

© Оригінал-макет ВАТ "УкрНДІСВЛ"

НАУКОВЕ ВИДАННЯ ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ

Засновник – Головне управління
державної служби України

Рік заснування – 1995

Свідоцтво про реєстрацію KB № 1401

Постановою Президії ВАК України
від 8 вересня 1999 року № 01–05/9
журнал "Вісник державної служби України"
включено до Переліку № 2 наукових фахових
видань України в галузі науки
"державне управління"

Рекомендовано до друку науковою радою
при Головному управлінні
державної служби України
та редакційною колегією

Від редакції:

Публікації в журналі відповідають профілю
видання. Редакція зберігає за собою право
скорочувати й редагувати подані текстові
оригінали. Матеріали затверджує науково-
методична рада при Головному управлінні
державної служби України та редакційна
колегія. Відповідальність за достовірність
інформації несуть автори. Передрук
і переклад публікацій дозволяються
за письмовою згодою авторів і редакції.
Рекламодавець самостійно відповідає
за зміст рекламних блоків, за збереження
авторських прав та прав третіх осіб.
У разі цитування або передруку посилання
на "Вісник державної служби України"
обов'язкове. Всі права захищені.

Періодичність виходу журналу –
4 числа на рік.

Передплатити журнал "Вісник державної
служби України" можна в усіх відділеннях
поштового зв'язку.
Передплатний індекс **22965**

Адреса редакції:

01034 Київ, вул. Прорізна, 15,
тел./факс: (044) 279 05 29
E-mail: infau@guds.gov.ua
<http://www.guds.gov.ua>

Опорядження та друк:

ВАТ "УкрНДІСВД",
02156 Київ, вул. Кіото, 25,
тел./факс: (044) 513 11 18
E-mail: vv@ukrndisvd.com.ua

Віддруковано з готових позитивів
у ВАТ "Видавництво "Київська правда"
04136 Київ, вул. Маршала Гречка, 13

Підписано до друку 24.12.07
Формат 60 x 90/8. Друк офсетний.
Наклад 5350 прим.

У номері:

Кращі державні службовці

«Якщо вкладаєш усю душу в справу, якою займаєшся,
обов'язково отримаєш бажаний результат» 4

Наука – державному управлінню

Т. Мотренко, В. Бакуменко, О. Васильєва
Концептуальний аналіз дисертаційних досліджень
з державного управління (до 10-річчя галузі науки
«державне управління» в Україні) 6

В. Маматов, Т. Маматова
Удосконалення методичного супроводу впровадження
систем управління якістю в органах виконавчої влади . . . 16

Державна регіональна політика та місцеве самоврядування

О. Лиска
Закордонні підходи до визначення поняття
«територіальна громада» 23

Взаємодія з регіонами

А. Войналович

Надійний партнер місцевих рад 28

С. Соловей

Дієва співпраця дає результати 33

Протидіємо корупції

О. Тertiшна

Робота органів влади щодо запобігання
проявам корупції: регіональний
досвід 37

Громадськість та державне управління

О. Зайченко, Н. Коробка

Регіональний аспект вивчення
громадської думки у процесі
здійснення державної політики
(Полтавська область) 40

Навчання державних службовців

О. Оболенський

Розвиток магістерських програм
публічного адміністрування в Україні 47

До питань історії

Н. Кришина, Н. Литвин

Державна розбудова часів Гетьманату
Павла Скоропадського 54

Нормативно-правові документи

Спільні акти з питань державної служби

*Наказ Головного управління
державної служби України,
Міністерства України у справах сім'ї,
молоді та спорту*
«Про затвердження Положення щодо
проведення Всеукраїнської спартакіади
серед збірних команд державних
службовців Автономної Республіки Крим,
областей, Київської та Севастопольської
міських державних адміністрацій»
від 28 вересня 2007 р. № 258/3470 63

*Наказ Головного управління
державної служби України,
Міністерства праці та соціальної
політики України*
«Про затвердження Методики
щодо зарахування (включення)
до стажу державної служби періодів роботи
(служби) колишніх працівників
і осіб рядового та начальницького
складу органів внутрішніх справ»
від 12 жовтня 2007 р. № 270/551 70

Головдержслужба інформує

Щодо зарахування до стажу
державної служби періодів роботи
в органах державної податкової служби 77

Граничний вік перебування на державній
службі залишається без змін 77

Правила оформлення та подання
матеріалів для публікації
в журналі «Вісник державної служби України» . . 79



**«ЯКЩО ВКЛАДАЄШ УСЮ ДУШУ В СПРАВУ, ЯКОЮ ЗАЙМАЄШСЯ,
ОБОВ'ЯЗКОВО ОТРИМАЄШ
БАЖАНИЙ РЕЗУЛЬТАТ»**



Іван Михайлович Архипенко на державній службі з 1999 року. Нині він працює на посаді голови Гайворонської районної державної адміністрації Кіровоградської області.

– Шановний Іване Михайловичу, розкажіть, будь ласка, де Ви навчалися та як розпочався Ваш трудовий шлях?

– Після закінчення школи я вступив до Одеського медичного училища, яке закінчив з відзнакою. Це давало мені право не йти до армії, але я вирішив виконати свій обов'язок перед Батьківщиною й присвятити два роки свого життя службі в Збройних силах СРСР. У 1985 році з відзнакою закінчив факультет виноградарства та виноробства Одеського сільськогосподарського інституту.

Доля склалася так, що після закінчення вищого навчального закладу почав працювати головним агрономом, невдовзі був обраний головою одного з найбільших колгоспів на Хмельниччині. Мені тоді було 26 років. Господарство очолював майже 13 років і досяг певних здобутків у цій сфері.

Кар'єра державного службовця розпочалася 1999 року, коли мене запросили на посаду заступника голови Гайворонської районної державної адміністрації з питань агропромислового розвитку. Розуміючи, що державна служба потребує системних знань, причому не тільки практичних, але й теоретичних, 2004 року я закінчив Національну академію державного управління при Президентові України. Зараз працюю над підготовкою до захисту кандидатської дисертації, тематика якої пов'язана з державним управлінням агропромисловим розвитком.

– А що вплинуло на Ваш вибір стати державним службовцем?

– Маючи життєвий і професійний досвід, хотілося зробити якомога більше, застосувати накопичені знання не тільки в одному господарстві, але й у межах району, області.

– Іване Михайловичу, яке коло Ваших повноважень?

Я втретє обіймаю посаду голови районної державної адміністрації. Уже майже рік очолюю Гайворонську райдержадміністрацію в Кіровоградській області, а до цього працював в Онуфріївській та Олександрійській. Хочу сказати відверто, що в державного службовця такого рівня дуже багато повноважень й обов'язків. Найголовніше – забезпечення нормальної життєдіяльності мешканців району.

Одним із пріоритетних напрямів моєї діяльності є розвиток соціальної сфери. Глибоко переконаний, що зусилля місцевих органів влади передусім мають бути спрямовані на створення умов для належного функціонування закладів освіти, культури й охорони здоров'я,



надання населенню якісних послуг. Не менш важливе питання – своєчасна виплата заробітної плати і пенсії. Для вирішення поставлених завдань необхідні надходження до місцевого бюджету, що у свою чергу залежить від роботи промислових, сільськогосподарських підприємств, розвитку торгівлі та сфери послуг.

Проблем, що потребують щоденної уваги й системного підходу до їх вирішення, дуже-дуже багато. Голова районної державної адміністрації відповідає майже за всі сфери життєзабезпечення району, створення належних умов для роботи, навчання та відпочинку його мешканців.

– Що можна віднести до Ваших здобутків за час роботи на посаді голови Гайворонської районної державної адміністрації?

– Завдяки ефективній роботі команди професіоналів, яка працює зі мною, сьогодні майже в усіх населених пунктах району діють дошкільні дитячі навчальні заклади. У цьому році відкрито шість дитячих садочків, що з різних причин не працювали. Підібрано та капітально відремонтовано приміщення для двох нових фельдшерсько-акушерських пунктів, що також почали свою роботу 2007 року, інші оснащено новими холодильниками й необхідною апаратурою. Повністю відремонтовано ряд відділень центральної районної лікарні.

Значна увага приділяється ремонту доріг і забезпеченню освітлення району. На початку моєї трудової діяльності в райдержадміністрації як саме місто Гайворон, так й інші населені пункти майже не освітлювалися в нічний час. Перед головами міської й сільських рад було поставлено завдання вирішити цю проблему. Сьогодні маємо вже певні результати – на 80 % освітлюється Гайворон, працюють ліхтарі в усіх селах району.

– Іване Михайловичу, чи підтримують Вас морально Ваші рідні?

– Так. Я дуже вдячний своїм близьким за розуміння й підтримку. Взагалі, на мій погляд, родина – це найголовніше в житті людини. Адже так важливо, коли тебе розуміють, допомагають у скрутні хвилини, щиро розділяють радість.

– Чи хотіли б Ви, щоб Ваші діти також пов'язали свою долю з державною службою? Чи все ж таки бажаєте для них іншого шляху?

– У мене дві доньки. Одна працює лікарем, а друга – на державній службі. Думаю, що вони обидві роблять корисну й потрібну людям справу. Я пишаюся їхнім вибором.

– Ви як керівник неодноразово приймали людей на державну службу. Які у Вас основні критерії відбору?

– Для мене найголовніше, щоб людина мала бажання працювати, була небайдужою, порядною й компетентною. Разом з тим забезпечення органів виконавчої влади висококваліфікованими кадрами, особливо на рівні району, не легке завдання. Рівень привабливості державної служби низький, що передусім пов'язано із заробітною платою.

– Яким є основне кредо Вашого життя?

– У всіх ситуаціях потрібно залишатися чесним як із самим собою, так і з іншими людьми. Якщо вкладаєш усю душу в справу, якою займаєшся, обов'язково отримаєш бажаний результат.

– Іване Михайловичу, що Ви побажали б молоді, яка сьогодні приходить на державну службу?

– Я хотів би побажати молодим людям більше впевненості й вирі в те, що незабаром настане той час, коли в нашій державі все буде гаразд. Від залучення на державну службу молодих фахівців з високим рівнем професіоналізму та культури, здатних компетентно й відповідально виконувати управлінські функції, готових упроваджувати новітні інноваційні технології та процеси в державне управління, залежить майбутнє України, стабільність управлінських інституцій. Держава має створити необхідні умови, забезпечити гідну заробітну плату, правовий і соціальний захист державних службовців. Лише за таких умов зросте авторитет державної служби.

Матеріал підготовлено
завідувачкою сектору організаційно-кадрової
роботи та діловодства Управління державної служби
Головдержслужби України в Кіровоградській області
Оленою Сергієнко



**КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ АНАЛІЗ
ДИСЕРТАЦІЙНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
(до 10-річчя галузі науки «державне управління» в Україні)**



ТИМОФІЙ МОТРЕНКО,
доктор філософських наук, професор,
Начальник Головного управління державної служби України,
голова експертної ради ВАК України з державного управління



ВАЛЕРІЙ БАКУМЕНКО,
доктор наук з державного управління, професор,
проректор з наукової роботи
Академії муніципального управління



ОЛЕКСАНДРА ВАСИЛЬЄВА,
кандидат наук з державного управління, доцент,
заступник директора Інституту підвищення кваліфікації
керівних кадрів Національної академії державного управління
при Президентові України



Постановка проблеми. З часу визнання в Україні наукової галузі «державне управління» минуло 10 років. На сьогодні можна з різних підходів оцінити її вклад у теорію і практику державотворення, розроблення та реалізації державної політики. Концептуальний аналіз дисертаційних досліджень у цій галузі науки, заснований на багатоаспектній їх кількісній оцінці, дає змогу виявити притаманні їм загальні тенденції і виділити відповідну наукову парадигму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Такий аналіз публікується вперше. Дотепер наводилася тільки загальна кількість дисертаційних робіт, захищених за певний період у Національній академії державного управління при Президентові України та її філіях, які до 2000 року фактично були монополістами спеціалізованих учених рад у галузі науки «державне управління» [1; 2]. Перелік і стислі анотації захищених дисертацій, розміщені в інтернеті, неповні,

а в російському варіанті – ще й з великою кількістю помилок [3].

Метою статті є концептуальний аналіз кількості дисертацій за кількома аспектами:

- а) спеціальностями галузі науки «державне управління» (основними напрямками досліджень);
- б) проблематикою досліджень;
- в) науковими підходами;
- г) критеріями масштабності.

Актуальність і практична цінність даного аспектного аналізу полягає в тому, що він надає можливість шляхом виявлення певних тенденцій підвищити ефективність планування підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації.

Виклад основного матеріалу. За 10 років існування в Україні науки «державне управління» загальна кількість захищених дисертацій у цій сфері склала 410 робіт, з них 66 дисертацій – докторські і 344 – кандидатські (табл. 1).

Таблиця 1

Кількість дисертаційних робіт за спеціальностями науки «державне управління»

Шифр спеціальності	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 *	Разом
25.00.01	1 (–)	–	4 (2)	1 (–)	6 (1)	10 (1)	13 (2)	8 (3)	10 (3)	16 (2)	7 (4)	76 (18)
25.00.02	1 (1)	4 (–)	9 (3)	6 (–)	13 (1)	22 (2)	28 (5)	44 (2)	56 (13)	66 (9)	18 (–)	267 (36)
25.00.03	–	1 (–)	1 (–)	3 (–)	4 (–)	3 (–)	2 (–)	5 (1)	5 (–)	6 (2)	5 (3)	35 (6)
25.00.04	–	1 (–)	–	1 (–)	2 (–)	2 (1)	5 (1)	2 (1)	10 (1)	5 (2)	4 (–)	32 (6)
Усього	2 (1)	6 (–)	14 (5)	11 (–)	25 (2)	37 (4)	48 (8)	59 (7)	81 (17)	93 (15)	34 (7)	410 (66)

Примітка. У дужках зазначено кількість докторських робіт.

* Дані за 2007 рік подано станом на 1 листопада.

Протягом 1997–2002 років захист дисертацій відбувався за шістьма спеціальностями:

- 1) 25.00.01 – теорія та історія державного управління;
- 2) 25.00.02 – філософія державного управління;
- 3) 25.00.03 – організація і управління в державних установах;
- 4) 25.00.04 – регіональне управління;
- 5) 25.00.05 – галузеве управління;
- 6) 25.00.06 – місцеве самоврядування.

Відповідно до наказу ВАК України від 9 вересня 2002 року № 368 скорочено та упорядковано

перелік спеціальностей науки «державне управління» таким чином:

- 1) 25.00.01 – теорія та історія державного управління,
- 2) 25.00.02 – механізми державного управління (нова спеціальність),
- 3) 25.00.03 – державна служба (нова спеціальність),
- 4) 25.00.04 – місцеве самоврядування (спеціальність збережено, але змінено її шифр).

У зв'язку з вилученням двох спеціальностей і введенням двох нових під час проведення дослідження зроблено такі припущення: усі роботи



узагальнені відповідно до паспортів спеціальностей, уведених 2002 року; дисертації зі спеціальності «філософія державного управління» віднесені до спеціальності 25.00.01 «теорія та історія державного управління», а зі спеціальностей «організація і управління в державних установах», «регіональне управління», «галузеве управління» – переважно до спеціальності 25.00.02

«механізми державного управління», деякі з дисертацій різних спеціальностей (25.00.01, 25.00.03, 25.00.04, 25.00.05) – до 25.00.03 «державна служба». На нашу думку, ці припущення є достатньо коректними, оскільки відображають логіку заміни зазначених спеціальностей на нові.

Для дослідження обрано період з 1997 до 2007 року* і проаналізовано динаміку кількості

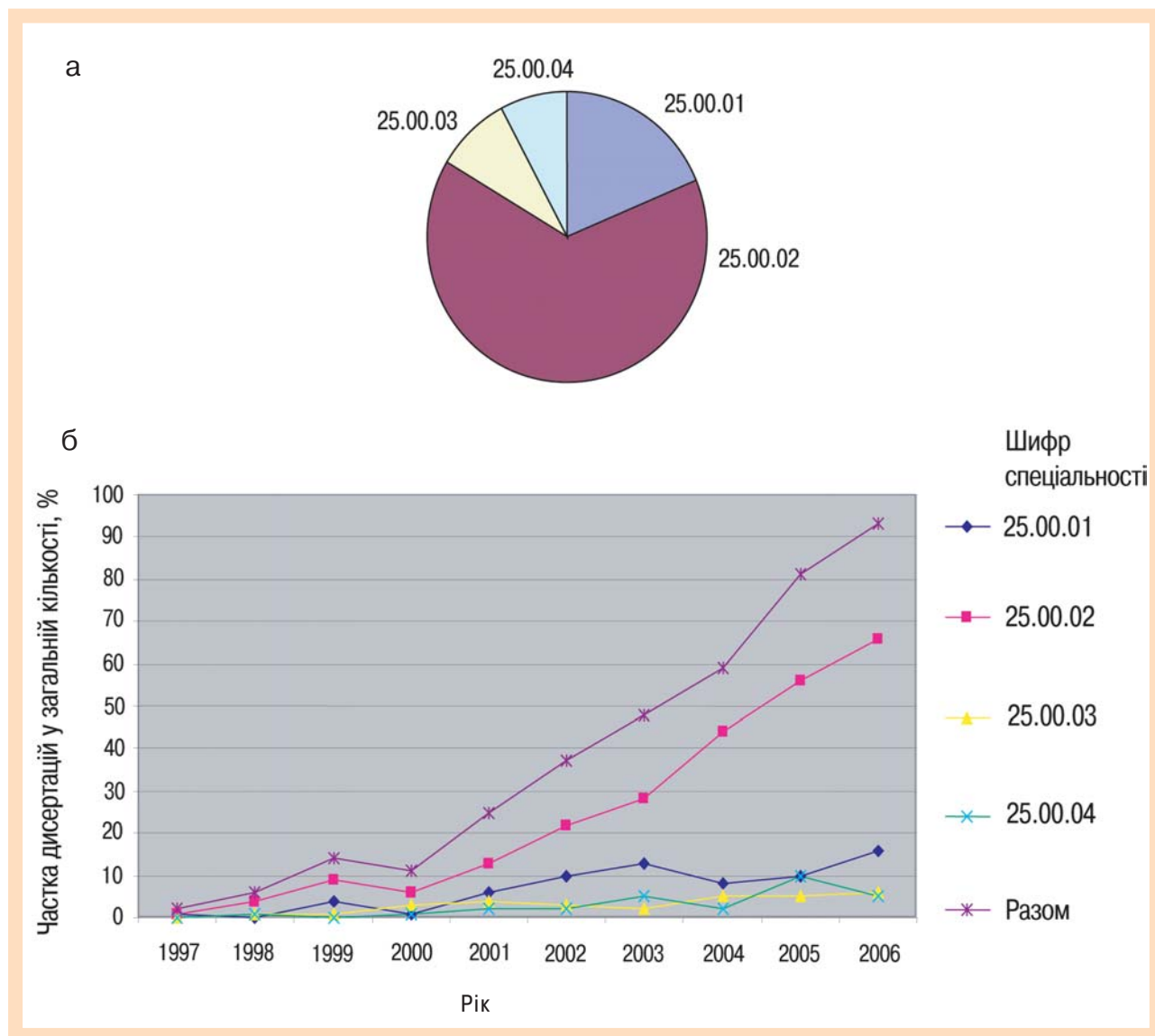


Рис. 1. Співвідношення загальної кількості (а) і динаміка (б) дисертацій з державного управління за спеціальностями

дисертацій за різними аспектами впродовж цього часу.

Результати вивчення **кількості дисертаційних робіт за спеціальностями** (основними напрямками) науки «державне управління»

(табл. 1, рис. 1) свідчать, що найбільше досліджень підготовлено за спеціальністю 25.00.02 «механізми державного управління» – 65,1%; причому докторські роботи цього напрямку в загальній кількості докторських дисертацій

* Оскільки на момент дослідження 2007 рік ще не закінчився, то дані за цей час наведені неповні.



становлять 54,5%, кандидатські в їх загальній кількості – 67,2. За спеціальністю 25.00.01 подано для захисту 18,5% дисертацій, з яких у загальній кількості докторських – 27%, кандидатських – 16,9. За спеціальностями 25.00.03 та 25.00.04 кількість дисертацій склала відповідно 8,5% (докторські – 9,1%, кандидатські – 8,4) та 7,8 (докторські – 9,1%, кандидатські – 7,6).

З роками позначилася тенденція до стійкого збільшення кількості дисертацій. Винятком є спеціальність 25.00.04, де з 2005 року спостерігається певний спад робіт. Кожна друга докторська

робота підготовлена за спеціальністю «механізми державного управління», а кожна четверта – за спеціальністю «теорія та історія державного управління». Це свідчить про переважну спрямованість докторських дисертаційних досліджень у галузі державного управління на вирішення важливих науково-прикладних проблем.

Аналіз **кількості дисертаційних робіт, присвячених різним проблемам державного управління**, дав можливість виокремити 13 напрямів (табл. 2, рис. 2), у яких підготовлено від 3 до 150 дисертацій.

Таблиця 2

Кількість дисертацій з державного управління за проблематикою

Проблематика	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	Разом
Державотворча	–	2 (–)	–	1 (–)	4 (1)	3 (1)	5 (2)	5 (2)	15 (5)	17 (6)	10 (3)	62 (20)
Політична	–	–	–	–	1 (–)	3 (–)	2 (–)	4 (2)	2 (–)	1 (–)	2 (1)	15 (3)
Правова	–	–	2 (1)	2 (–)	2 (–)	1 (–)	2 (–)	2 (–)	6 (1)	5 (–)	3 (–)	25 (2)
Адміністративна	–	–	–	–	–	–	–	1 (–)	2 (–)	–	–	3 (–)
Економічна	–	–	5 (2)	2 (–)	10 (1)	15 (2)	19 (4)	20 (1)	33 (4)	35 (5)	11 (–)	150 (19)
Ціннісна	–	–	1 (1)	2 (–)	1 (–)	–	–	1 (–)	1 (–)	1 (–)	2 (1)	9 (2)
Соціальна	1 (–)	2 (–)	–	1 (–)	2 (–)	3 (–)	7 (2)	9 (–)	9 (2)	12 (3)	3 (–)	49 (7)
Гуманітарна	–	2 (–)	3 (–)	2 (–)	2 (–)	2 (–)	7 (–)	7 (–)	5 (2)	10 (1)	1 (1)	41 (4)
Історична	–	–	1 (–)	1 (–)	1 (–)	4 (1)	–	2 (1)	–	1 (–)	–	10 (2)
Екологічна	–	–	–	–	–	–	1 (–)	1 (–)	1 (1)	2 (–)	–	5 (1)
Етнонаціональна	–	–	1 (1)	–	–	–	–	–	1 (1)	1 (–)	1 (1)	4 (3)
Демографічна	–	–	1 (–)	–	–	3 (–)	1 (–)	3 (–)	2 (1)	2 (–)	1 (–)	13 (1)
Інформаційна	1 (1)	–	–	–	1 (–)	2 (–)	2 (–)	1 (1)	1 (–)	5 (–)	–	13 (2)
Інша	–	–	–	–	1 (–)	1 (–)	2 (–)	3 (–)	3 (–)	1 (–)	–	11 (–)
Усього	2 (1)	6 (–)	14 (5)	11 (–)	25 (2)	37 (4)	48 (8)	59 (7)	81 (17)	93 (15)	34 (7)	410 (66)

Примітка. У дужках зазначено кількість докторських робіт.

*Дані за 2007 рік подано станом на 1 листопада.

За обсягом досліджень певних проблем переважають дисертації, тематика яких присвячена управлінню економікою, здійснюваною державними органами та органами місцевого самоврядування різних рівнів: ці роботи становлять 36,6% (докторські в загальній кількості докторських дисертацій – 28,8%, кандидатські – 38,4%). Дослідження з інших тем можна роз-

містити в такому порядку, %: питання державотворення – 15,1 (докторські роботи – 30,3, кандидатські – 11,9); управління вирішенням соціальних проблем (пенсійне забезпечення, охорона здоров'я тощо) – 12 (докторські роботи – 10,6, кандидатські – 12,2); управління вирішенням гуманітарних проблем (освіта, наука, культура тощо) – 10; правові проблеми – 6,1;



політико-управлінські – 3,7; демографічні – 3,2; інформаційні – 3,2; історичні дослідження – 2,4; ціннісний чинник – 2,2; екологічні проблеми – 1,2; етнонаціональні – 1,0; адміністративні – 0,8.

На рис. 3 наведено кількісні зміни підготовки дисертацій за шістьма проблемними сферами

державного управління, де підготовлено найбільше робіт.

Чітко простежується динаміка стабільного зростання досліджень з управління економікою, проблем державотворення, соціальних і гуманітарних проблем. Питання державотворення

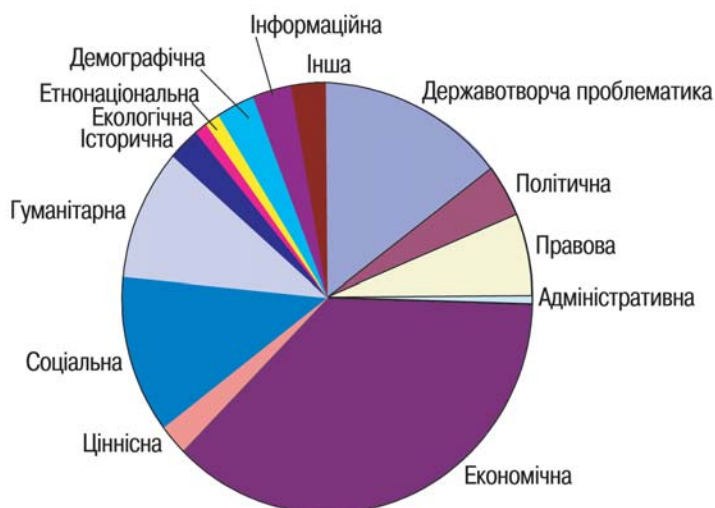


Рис. 2. Співвідношення дисертацій з державного управління за проблематикою

порушують дисертаційні дослідження, спрямовані на розбудову влади, громадянського суспільства, державної служби, формування політико-управлінської еліти, наукове забез-

печення процесів європейської інтеграції, удосконалення й розвиток взаємодії влади всіх гілок і рівнів, а також влади і суб'єктів громадянського суспільства (засоби масової інформації,

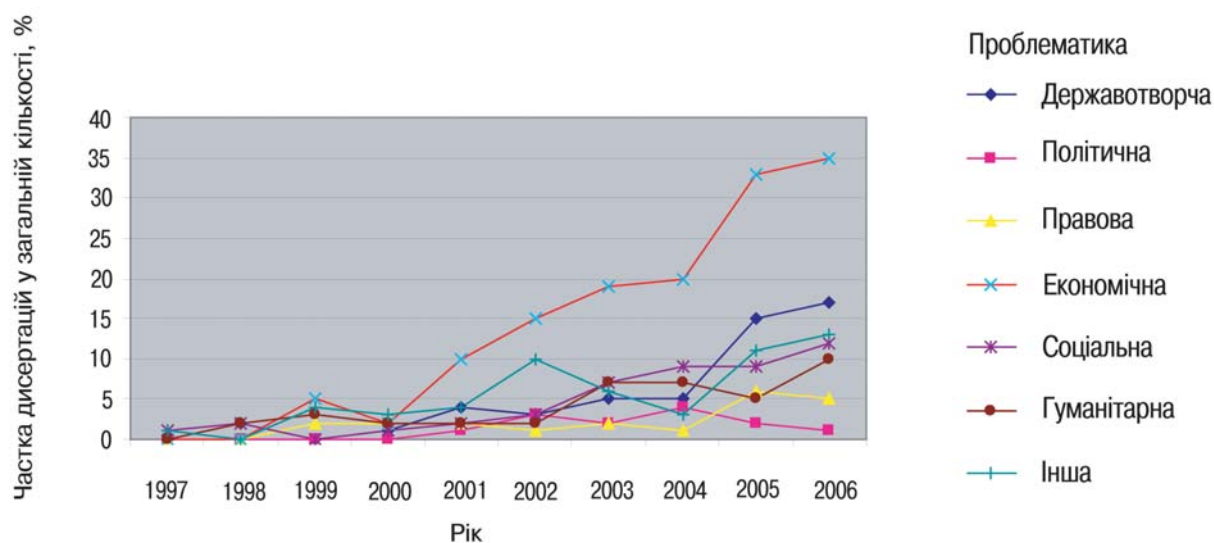


Рис. 3. Динаміка дисертацій з державного управління за проблематикою



політичні партії, профспілки, громадські рухи тощо).

Протягом 2005–2006 років спостерігається зростання кількості досліджень із правових проблем (майже половина робіт даної тематики за 10 років), але відносно загального обсягу досліджень їх частка не суттєва (2,7%).

Більшість докторських досліджень (59,1%) підготовлена з проблем у сферах державотворення (20 робіт) та управління вирішенням економічних проблем (19 робіт), а кандидатських (38,4%) – з управління вирішенням економічних проблем (131 робота).

Аналіз складу проблемних сфер досліджень показує, що вони зосереджені на вирішенні важливих завдань:

- підвищення якості державного управління та (або) регулювання різноманітних сфер і галузей суспільних відносин;
- удосконалення державної кадрової політики, державної служби й служби в органах місцевого самоврядування;
- розвитку й покращення комунікації та взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, засобами масової інформації;
- застосування та вдосконалення відповідних механізмів (правових, інституційних, організа-

ційних, фінансових, кадрових, інформаційних) державного управління і місцевого самоврядування;

- розвитку теоретико-методологічного обґрунтування державного управління і місцевого самоврядування;
- врахування історичного і сучасного українського й зарубіжного досвіду в зазначених напрямках.

У табл. 3 і на рис. 4 наведено результати аналізу **кількості дисертаційних робіт за науковими підходами** – філософським, теоретико-методологічним, науково-прикладним – упродовж 1997–2007 років.

Переважає більшість дисертантів (73,7%) обрали науково-прикладний підхід (з них докторантів – 62,1%). Теоретико-методологічне дослідження виконано у 24,5% дисертацій (у тому числі в 36,4% докторських) і тільки у 2% робіт (у тому числі у 1,5% докторських) застосовано філософський підхід.

Динаміка за роками підтверджує постійне зростання застосування науково-прикладного підходу в дослідженнях (починаючи з 2001 року воно складає 10–20 робіт на рік). Спостерігається певне, але зі значно меншими темпами зростання використання теоретико-методологічного підходу (з 2003 року 2–3 роботи на рік). Ці

Таблиця 3

Кількість дисертацій з державного управління за науковими підходами

Наукові підходи	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	Разом
Філософський	1 (–)	–	1 (1)	2 (–)	1 (–)	2 (–)	–	1 (–)	–	–	–	8 (1)
Теоретико-методологічний	–	1 (–)	5 (1)	4 (–)	8 (1)	8 (2)	15 (4)	15 (4)	18 (4)	20 (5)	6 (3)	100 (24)
Науково-прикладний	1 (1)	5 (–)	8 (3)	5 (–)	16 (1)	27 (2)	33 (4)	43 (3)	63 (13)	73 (10)	28 (4)	302 (41)
Усього	2 (1)	6 (–)	14 (5)	11 (–)	25 (2)	37 (4)	48 (8)	59 (7)	81 (17)	93 (15)	34 (7)	410 (66)

Примітка. У дужках зазначено кількість докторських робіт.

*Дані за 2007 рік подано станом на 1 листопада.

дані свідчать про тенденцію переважного й стійкого зростання науково-прикладних досліджень у галузі науки «державне управління» в Україні.

У табл. 4 та на рис. 5 наведено результати аналізу **кількості дисертаційних робіт за критеріями масштабності** впродовж 1997–2007 років.

Найбільше досліджень державного характеру – 27,8% (у тому числі докторських – 63,6%). Дещо менше робіт галузевого рівня – 22,2%

(докторських дисертацій – 3,0%), регіонального – 18% (докторських – 6,1%), місцевого – 14,9% (докторських – 10,6%). Найменше дисертацій присвячено висвітленню проблем організацій – 13,7% (з них докторських – 10,6%) та міжнародних питань – 3,4% (докторських – 6,1%).

Характерно, що переважна більшість дисертацій зорієнтована на внутрішні проблеми країни. Також можна відмітити тенденцію докторських

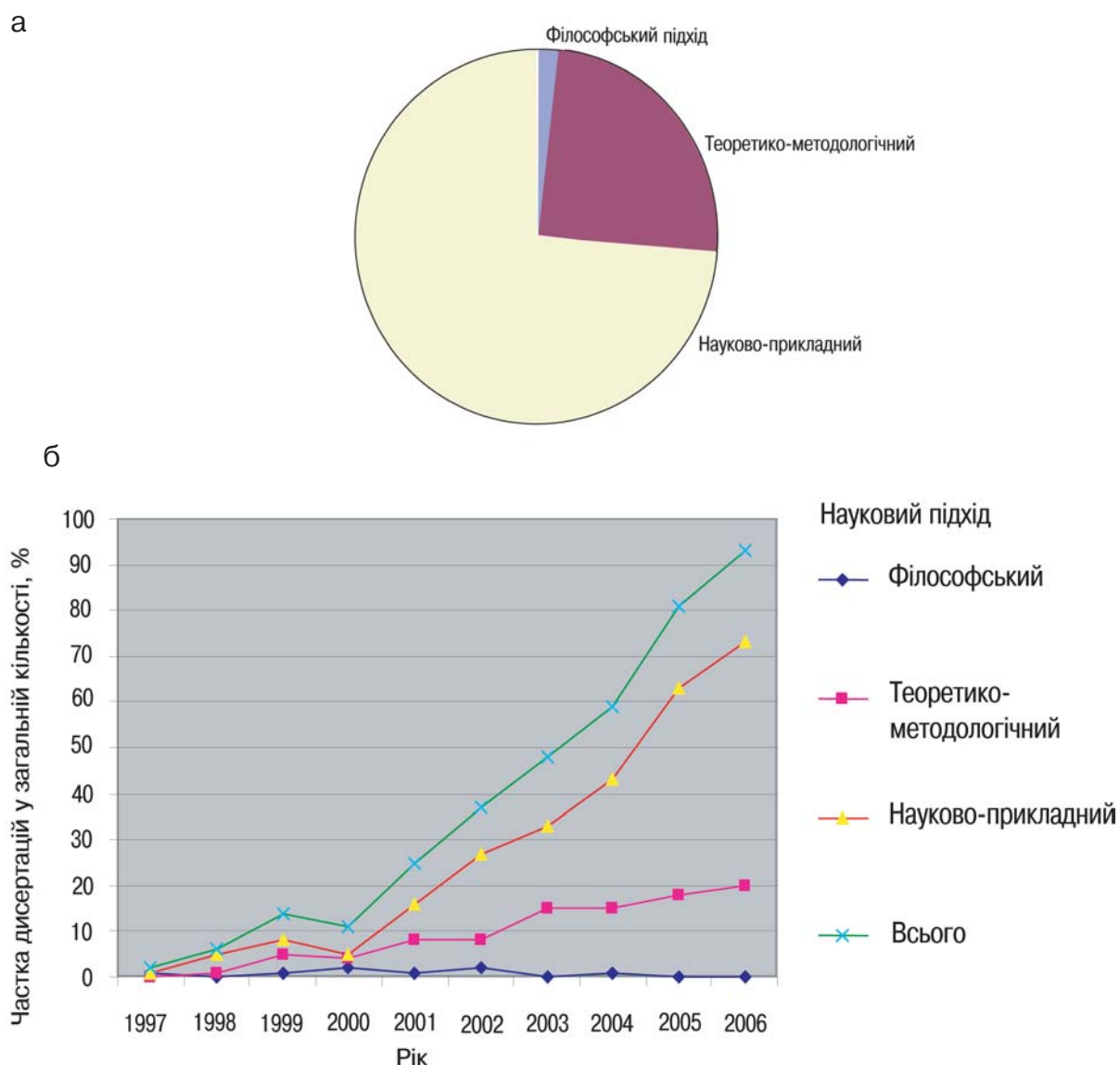


Рис. 4. Співвідношення загальної кількості (а) і динаміка (б) дисертацій з державного управління за науковими підходами

досліджень до вирішення проблем державного рівня.

Привертає увагу високий темп зростання кількості робіт державного рівня і рівня організації (рис. 5, б). Після стабільного зростання спостерігається певний спад дисертацій міжнародного, регіонального й галузевого рівнів.

У 2000 році американські вчені З. Лан і К. Андерс, дослідивши 10-річний період публікацій

у дев'яти періодичних фахових виданнях США в галузі державного управління, написали про притаманну їй трирівневу наукову парадигму [4–6].

З урахуванням їхнього досвіду і власних напрацювань, а також результатів проведеного аналізу дисертацій за останні 10 років нами виділено сучасну українську парадигму наукових робіт у галузі державного управління, що



Таблиця 4

Кількість дисертацій з державного управління за критеріями масштабності

Критерій масштабності	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	Разом
Міжнародний	–	–	1 (–)	–	1 (–)	2 (–)	–	1 (–)	5 (3)	4 (1)	–	14 (4)
Державний	1 (–)	3 (–)	11 (5)	6 (–)	9 (2)	13 (3)	14 (6)	13 (5)	13 (9)	19 (5)	12 (7)	114 (42)
Регіональний	–	2 (–)	–	1 (–)	8 (–)	11 (–)	7 (1)	11 (–)	16 (2)	15 (1)	3 (–)	74 (4)
Галузевий	–	–	1 (–)	3 (–)	2 (–)	4 (–)	15 (–)	19 (–)	20 (2)	18 (–)	9 (–)	91 (2)
Місцевий (територіальний)	–	1 (–)	1 (–)	–	3 (–)	6 (1)	6 (1)	7 (2)	16 (1)	16 (2)	5 (–)	61 (7)
Організацій	1 (1)	–	–	1 (–)	1 (–)	2 (–)	6 (–)	8 (–)	10 (–)	22 (6)	12 (–)	56 (7)
Усього	2 (1)	6 (–)	14 (5)	11 (–)	25 (2)	37 (4)	48 (8)	59 (7)	81 (17)	93 (15)	34 (7)	410 (66)

Примітка. У дужках зазначено кількість докторських робіт.

* Дані за 2007 рік подано станом на 1 листопада.

а



б

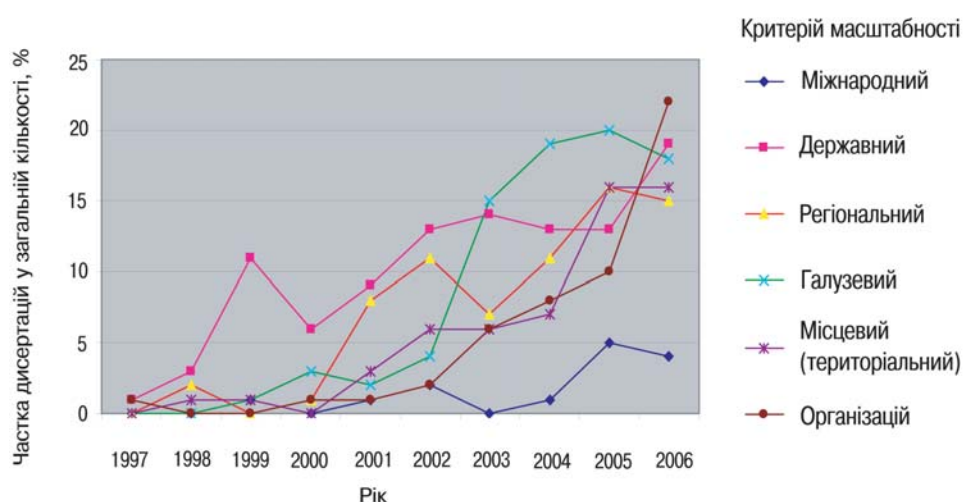


Рис. 5. Співвідношення загальної кількості (а) і динаміка (б) дисертацій з державного управління за критеріями масштабності

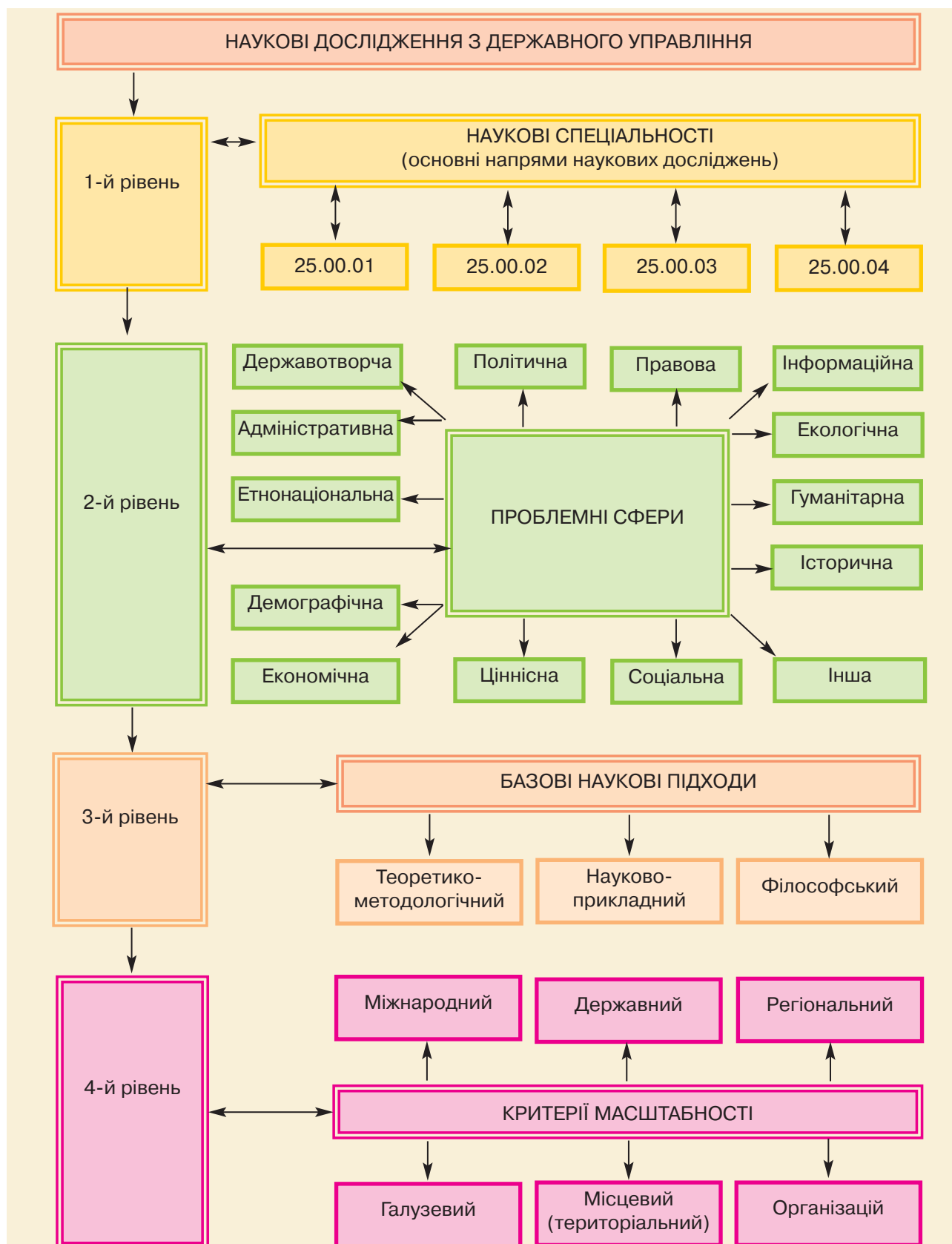


Рис. 6. Парадигма наукових досліджень з державного управління в Україні



відображена на рис. 6. Вона складається із чотирьох рівнів:

- 1) наукові спеціальності (основні напрями досліджень);
- 2) проблемні сфери;
- 3) базові наукові підходи;
- 4) критерії масштабності.

Побудована схема являє собою парадигматичну матрицю, де рівні – це рядки, а їх ієрархія – це стовпці. Динаміку і пріоритети кожного із зазначених рівнів показано в табл. 1–4 та на рис. 1–5, до яких подані відповідні коментарі в статті.

Висновки. У результаті проведеного багатоаспектного кількісного аналізу дисертаційних робіт у галузі державного управління виділено (з урахуванням українського й зарубіжного наукового доробку) чотирирівневу парадигму сучасних досліджень у цій галузі науки, що дає можливість узагальнювати й систематизувати інформацію про наукову роботу й використовувати її під час планування і прогнозування дисертаційних досліджень у зазначеній галузі науки, зокрема для вибору їх тематики та врахування різних аспектів.

Вивчивши поле напрямів досліджень згідно з паспортами спеціальностей науки «державне управління» у підготовлених на сьогодні дисертаціях, автори дійшли таких висновків:

- дослідження в цьому полі частково перехрещуються як між спеціальностями, так і в них самих, а тому визначення поля досліджень потребує подальшого доопрацювання;
- найбільш інтенсивно поле напрямів досліджень задіяне для спеціальності 25.00.02 «механізми державного управління», тому вона, на

нашу думку, потребує поділу щонайменше на дві спеціальності (варто виокремити «галузеве управління»);

- поле напрямів досліджень використовується вченими неефективно (зокрема, мало досліджень за спеціальністю 25.00.01), а іноді й помилково в межах обраних ними спеціальностей (наприклад, у низки дисертацій назва стосується державного управління, хоча по суті в роботі розглядається державне регулювання, окремі механізми або інше).

Список використаних джерел

1. Князев, В. М. Від становлення до розвитку (про наукову діяльність Академії на сучасному етапі) / В. М. Князев, В. Д. Бакуменко // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 10–15.
2. Князев, В. М. Наукова діяльність Української Академії державного управління при Президенті України / В. М. Князев, В. Д. Бакуменко // Командор. – 2000. – № 1. – С. 3–7.
3. Электронный каталог научной литературы. – Режим доступа: <http://ukrlibrary.org/02501.htm>.
4. Lan, Z. A Paradigmatic View of contemporary Public Administration Reserch: An Empirical Test / Z. Lan, K. Anders // Administration & Soc. – 2000. – Vol. 32, № 2. – P. 138–165.
5. Бакуменко, В. Д. До методології формування словника-довідника з державного управління / В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 3. – С. 5–16.
6. Державне управління : слов.-довід. / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка ; уклад.: В. Д. Бакуменко та ін. ; Укр. Акад. держ. упр. при Президенті України; Ін-т проблем держ. упр. та місц. самоврядування. – К. : Вид-во УАДУ, – 2002. – 228 с.





УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДИЧНОГО СУПРОВОДУ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ



ВАЛЕРІЙ МАМАТОВ,
кандидат економічних наук, доцент,
заступник генерального директора з наукової діяльності,
стратегічного планування
та зовнішніх зв'язків
Державного підприємства
«Дніпростандартметрологія»

Постановка проблеми. У розвинутих країнах протягом останніх двох десятиріч проводяться реформи, спрямовані на підвищення якості всіх сфер життєдіяльності. Велика увага в цьому аспекті приділяється державному управлінню, зокрема якості державних послуг [1; 2]. Важливість і необхідність таких нововведень зафіксовано спеціальними стандартами, прийнятими Міжнародною організацією зі стандартизації (МОС). Підхід, запропонований у міжнародному стандарті ISO 9001:2000 для державних послуг, полягає в тому, щоб визначати та документувати процедури їх організації з метою задоволення потреб споживача (клієнта, замовника), зменшення кількості помилок



ТЕТЯНА МАМАТОВА,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту та управління проектами
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України

у роботі й постійного вдосконалення діяльності державних органів [3].

За кордоном перший сертифікат на систему управління якістю (СУЯ) за ISO 9001 у суспільному секторі виданий 1995 року муніципалітетом канадського міста Сент-Августин де Десмон, що належить до муніципалітету Квебека [4]. З того часу кількість сертифікованих систем в органах виконавчої влади постійно зростає [5].

В Україні також є приклади успішного застосування СУЯ відповідно до ISO 9001:2000 в державному управлінні [6–8]. Серед центральних органів виконавчої влади першою успішно запровадила СУЯ за вимогами ДСТУ ISO 9001–2001 Головдержслужба України, а серед органів



місцевого самоврядування – виконавчі комітети Бердянської (Запорізька область), Комсомольської (Полтавська область) та Макіївської (Донецька область) міських рад. На регіональному рівні також накопичено значний досвід функціонування СУЯ в територіальних органах Держспоживстандарту, які впровадили власні системи 2001 року, надають консультативні послуги, а також виконують роботи із сертифікації в цій сфері на підприємствах і в установах.

Аналіз введення міжнародного стандарту ISO 9001:2000 в організаціях різних сфер діяльності свідчить про те, що користувачі даного стандарту стикаються з певними проблемами як у трактуванні його вимог, так і в їх запровадженні у практичну діяльність. При цьому системних досліджень структури та складових нормативного й методичного забезпечення СУЯ в органах виконавчої влади України ще не проводилося, тому завдання вдосконалення методичного супроводу застосування СУЯ в державних органах є актуальним і має практичне значення.

Визначена проблема безпосередньо пов'язана з реалізацією одного з напрямів виконання Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, затвердженої відповідною постановою Кабінету Міністрів України [9], а саме – зі створенням інформаційно-методичного забезпечення СУЯ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням якості надання державних послуг у зарубіжній фаховій літературі приділяється значна увага, ця тема постійно розглядається на засіданнях окремих секцій міжнародних конгресів та конференцій [1; 10–12]. Широкомасштабні дослідження щодо підвищення якості вже понад 20 років провадяться Службою державного управління Організації економічного співробітництва та розвитку [2]. Сучасні дослідження у країнах Європи спрямовані на побудову систем стандартизації й вимірювання якості послуг [2; 11; 13].

В Україні окремі публікації присвячені розгляду концепції надання послуг в системі державного управління та обґрунтуванню доцільності впровадження стандартів обслуговування населення країни [14], опису результатів створення СУЯ у сфері державного управління та місцевого самоврядування [6–8] і вирішенню методологічних питань реалізації управління на

основі систем якості в органах виконавчої влади [15; 16].

Метою статті є дослідження стану сучасної міжнародної та вітчизняної нормативно-методичної бази у сфері розроблення й модернізації СУЯ та формулювання концептуальних підходів щодо вдосконалення методичного супроводу впровадження систем якості в органах виконавчої влади, що конкретизується в таких завданнях:

1) вивчити особливості застосування вимог і рекомендацій міжнародних та вітчизняних нормативних і методичних документів, що стосуються управління якістю, з метою збільшення ефективності процесів уведення СУЯ в органах виконавчої влади;

2) визначити основні напрями вдосконалення методичного супроводу впровадження СУЯ в органах виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Для створення СУЯ надання державних послуг в Україні, яка б відповідала вимогам міжнародних стандартів, можна застосувати системну модель (рис. 1), аналогічну тій, що запропонована для забезпечення якості суспільних послуг [16]. Основу даної моделі становлять чотири елементи (упровадження стандартів державних послуг 1; упровадження систем управління якістю 2; застосування загальної схеми оцінювання 3; розповсюдження позитивної практики та бенчмаркінгу* 4), кожний з яких є складовою іншої системи.

Зарубіжна й вітчизняна практика впровадження моделей СУЯ виявила необхідність розширити існуючу нормативну базу забезпечення якості. На сьогодні стандарти ISO 9000 і 9001 доповнені понад 20 стандартами, настановами та звітами, що підготовлені технічним комітетом ТК 176 (з управління якістю та забезпечення якості) й іншими технічними комітетами МОС. Деякі з них вже прийняті як державні стандарти України або проходять відповідні процедури гармонізації (таблиця).

Прийняті в Україні ДСТУ ISO можуть бути застосовані для створення й удосконалення СУЯ в органах виконавчої влади. Сфери використання зазначених стандартів у системі державного управління зображено на рис. 2 (побудовано за ідеєю авторів роботи [17]).

Введення СУЯ в державних органах слід проводити після ретельного ознайомлення

* Бенчмаркінг (benchmarking) – аналіз діяльності організації-аналога з метою порівняння, запозичення передового досвіду й визначення раціональних шляхів розвитку.

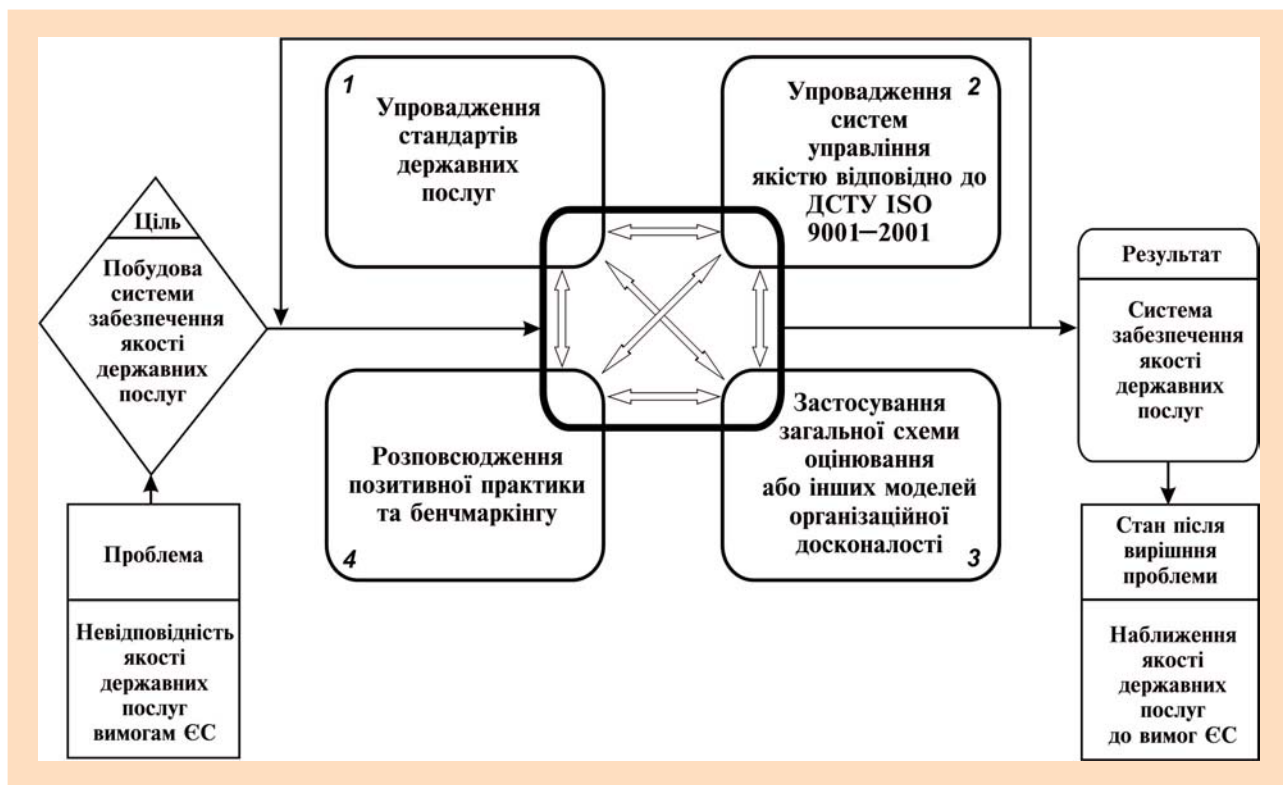


Рис. 1. Системна модель забезпечення якості державних послуг

з термінологією та принципами побудови систем якості (ISO 9000), із застосуванням проектного підходу (ISO 10006). При цьому потрібно враховувати рекомендації МОС щодо керування конфігурацією (ISO 10007), розроблення документації системи (ISO 10013), використання інструментарію для реалізації восьми принципів управління якістю (ISO 10014) і вибору консультантів (ISO 10019). Серед інших документів МОС особливо значущими є настанови ISO IWA 4*, що стосуються впровадження ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування.

Збільшенню ефективності процесів створення СУЯ надання державних послуг сприятиме й урахування рекомендацій, викладених у методичних документах національного рівня, наприклад у «Методичних рекомендаціях щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади» [19]. Українськими фахівцями підготовлено «Настанови щодо запровадження систем керування якістю» [20], де наведено рекомендації стосов-

но розроблення документації СУЯ, введення системи в дію, її інформаційного забезпечення та моніторингу функціонування, а також описано підхід, використаний авторами під час запровадження систем якості на підприємствах і в організаціях України. Даний підхід дає змогу створювати СУЯ, що відповідають вимогам ДСТУ ISO 9001-2001, з урахуванням особливостей діяльності підприємств та організацій окремих галузей, зокрема сфери послуг. При цьому він допомагає уникнути формального впровадження стандарту, передбачає можливість підтримувати функціонування системи, постійно її модернізуючи.

Під час проектування, реалізації та здійснення реінжинірингу основних процесів надання державних послуг також необхідно брати до уваги рекомендації щодо управління якістю в проектах (ISO 10006) та розглядання скарг в організаціях (ISO 10002). Для реалізації вимог стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 щодо вимірювання, аналізу та поліпшення слід звертатися до стандартів, пов'язаних із застосуванням статистичних методів управління якістю (ISO 10017,

* IWA (International Workshop Agreement) – Міжнародна робоча угода, яка є одним з декількох типів документів, що пропонуються МОС, коли пріоритетною є потреба швидко розробити та опублікувати документ.



Таблиця

Основні міжнародні стандарти й інші документи Міжнародної організації із стандартизації та гармонізовані з ними ДСТУ, що можуть бути застосовані під час створення й удосконалення систем управління якістю в органах виконавчої влади*

ISO	ДСТУ ISO	Назва
9000:2000 9000:2005	9000–2001 [9000:2007]	Системи управління якістю. Основні положення та словник
		Quality management systems – Fundamentals and vocabulary
9001:2000	9001–2001	Системи управління якістю. Вимоги
		Quality management systems – Requirements
9004:2000	9004–2001	Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності
		Quality management systems – Guidelines for performance improvements
	{9004–2–96}	Управління якістю та елементи системи якості. Ч. 2: Настанови щодо послуг
10001:2007	—	Управління якістю. Задоволеність замовника. Настанови щодо кодексу поведінки
		Quality management – Customer satisfaction – Guidelines for codes of conduct
10002:2004	[10002:2007]	Управління якістю. Задоволеність замовника. Настанови щодо розглядання скарг в організаціях
		Quality management – Customer satisfaction – Guidelines for complaints handling in organizations
10003:2007	—	Управління якістю. Задоволеність замовника. Настанови щодо вирішення спірних питань із замовниками за межами організації
		Quality management – Customer satisfaction – Guidelines for external customer disputes resolution
10005:2005	[10005:2007]	Системи управління якістю. Настанови щодо програм якості
		Quality management systems – Guidelines for quality plans
	{3815-98}	Управління якістю. Настанови щодо програм якості
10006:2003	10006:2005	Системи управління якістю. Настанови щодо управління якістю в проектах
		Quality management – Guidelines for quality management in projects
10007:2003	10007:2005	Системи управління якістю. Настанови щодо керування конфігурацією
		Quality management systems – Guidelines for configuration management
10012:2003	10012:2005	Системи керування вимірюванням. Вимоги до процесів вимірювання та вимірювального обладнання
		Measurement management systems – Requirements for measurement processes and measuring equipment
TR 10013:2001	TR 10013:2003	Настанови з розроблення документації системи управління якістю
		Guidelines for quality management system documentation
TR 10014:2006	TR 10014:XXXX	Управління якістю. Настанови щодо реалізації фінансових та економічних вигод
		Quality management – Guidelines for realizing financial and economic benefits



Продовження таблиці

ISO	ДСТУ ISO	Назва
10015:1999	10015:XXXX	Управління якістю. Настанови щодо навчання
		Quality management – Guidelines for training
TR 10017:2003	TR [10017:2005]	Настанови щодо застосування статистичних методів згідно з ISO 9001:2000
		Guidance on statistical techniques for ISO 9001:2000
10019:2005	[ДСТУ–Н 10019:2007]	Настанови щодо вибору консультантів та використання їхніх послуг
		Guidelines for the selection of quality management system consultants and use of their services
11462:2001	—	Настанови щодо впровадження статистичного управління процесами (СУП)
		Guidelines for implementation of statistical process control (SPC)
19011:2002	19011–2003	Настанови щодо здійснення аудитів систем управління якістю та (чи) навколишнім середовищем
		Guidelines for quality and/or environmental management systems auditing
IWA 1:2005	[ДСТУ IWA 1:2007]	Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення процесів в організаціях охорони здоров'я
		Quality management systems – Guidelines for process improvements in health service organizations
IWA 2:2003	ДСТУ-П IWA 2:2007	Системи управління якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 в освіті
		Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001:2000 in education
IWA 4:2005	ДСТУ-П IWA 4:2006**	Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування
		Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001:2000 on local government
* Побудовано за матеріалами [5; 17; 18] та Національного технічного комітету зі стандартизації ТК 93/1 станом на 14 листопада 2007 року.		
** Введений терміном на 1 рік. Зараз версію 2006 скасовано.		
Примітка. Позначка [] указує на те, що стандарт ще не введений в дію; { } – що відповідний міжнародний стандарт замінено або скасовано, а ДСТУ залишається чинним; XXXX – що стандарт опрацьовується Національним технічним комітетом зі стандартизації ТК 93/1.		

ISO 11462), побудовою систем вимірювання (ISO 10012) та проведення аудитів системи управління (ISO 19011). При здійсненні аналізу СУЯ з боку керівництва доцільно використовувати настанови щодо управління якістю в проектах (ISO 10006). В управлінні людськими ресурсами надзвичайно важливо зважати на рекомендації щодо побудови ефективної системи підвищення компетентності персоналу (ISO 10015).

Визначити підходи до постійного вдосконалення діяльності органу виконавчої влади допоможе стандарт ISO 9004:2000. Проте треба пам'ятати, що цей документ буде повністю переглянутий МОС до кінця 2008 року. Його нова версія базуватиметься на

японському стандарті JIS/TR Q0005:2005 «Quality management systems – Guidelines for sustainable growth» («Системи управління якістю. Настанови щодо сталого зростання»), у якому робиться наголос на тому, що стале зростання організації досягається завдяки її спроможності враховувати зміни в зовнішньому середовищі та проводити необхідні інновації, засновані на знаннях [5].

Проведене дослідження дає змогу визначити основні напрями вдосконалення методичного супроводу впровадження СУЯ в органах виконавчої влади України:

- розширене інформування щодо наявних методичних ресурсів;

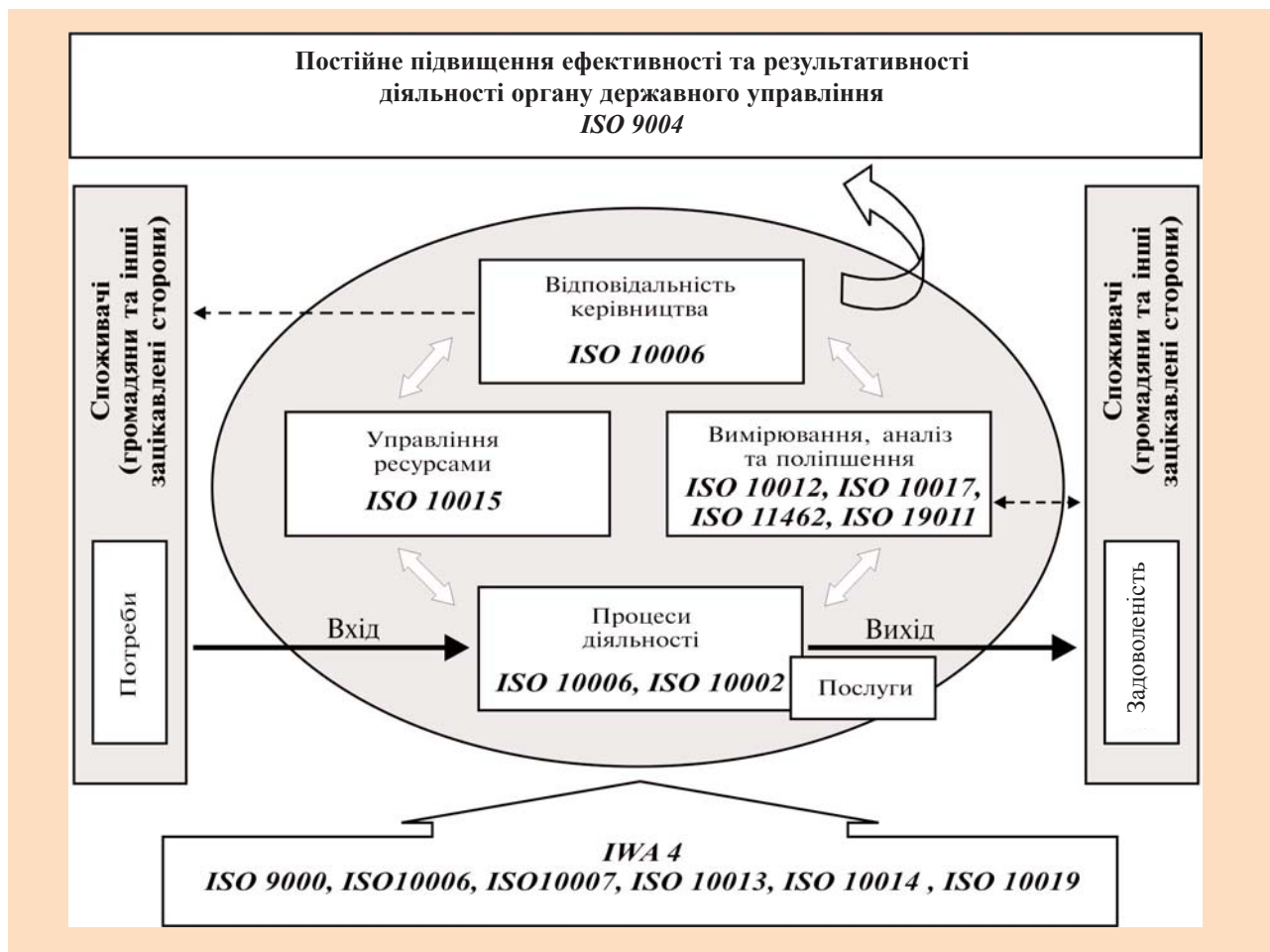


Рис. 2. Модель застосування стандартів та інших документів Міжнародної організації із стандартизації при створенні й удосконаленні систем управління якістю в органах виконавчої влади

- підготовка навчально-методичного посібника з управління якістю для державних службовців;
- розроблення методичних рекомендацій щодо гармонізації вимог процесно-орієнтованої СУЯ з вимогами існуючих спеціалізованих нормативних документів органів виконавчої влади (положення, посадові інструкції тощо);
- створення навчальних програм та підготовка викладачів для системи підвищення компетентності державних службовців, зокрема з використанням дистанційної форми навчання;
- організація і ведення електронного банку найкращих практик запровадження СУЯ в органах виконавчої влади України.

Висновки.

1. Досліджено особливості застосування вимог та рекомендацій міжнародних і вітчизняних нормативних та методичних документів щодо управління якістю з метою збільшення ефективності процесів упровадження СУЯ в органах виконавчої влади.

2. Визначено основні напрями вдосконалення методичного супроводу впровадження СУЯ в органах виконавчої влади в Україні.

Варто наголосити на тому, що стандарти ISO серії 9000 лише встановлюють загальнодоступні й загальноприйняті вимоги до СУЯ, а не вказують шляхи досягнення найвищих результатів діяльності. Це означає, що приведення системи управління у відповідність із ДСТУ ISO 9001–2001 та отримання сертифіката слід розглядати лише як важливий крок на шляху постійного вдосконалення. Тому постає завдання створення та практичної апробації моделей безперервного поліпшення СУЯ в державних органах України.

Список використаних джерел

1. Хольцер, М. Эффективность государственного управления / Марк Хольцер, Гирт Бухарт, Даниэль Мартин ; пер. с англ. под общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева ; Фонд «За экон. грамотность», Рос. экон. журн. – М. : Консалтбанкир, 1998. – 848 с.



2. *Administration as a Service – the Public as a Client: The OECD Report / OECD.* – 1986. – 144 p. – Access technique: <http://www1.oecd.org/puma/citizens/pubs/ASPAC.pdf>.

3. ДСТУ ISO 9001–2001. Системи управління якістю. Вимоги. – На заміну ДСТУ ISO 9001–95, ДСТУ ISO 9002–95, ДСТУ ISO 9003–95 ; надано чинності 2001–27–06. – К. : Держспоживстандарт України, 2001. – 23 с.

4. Bugdol, M. Certification in Self-government Offices : Quality Management in Local Administration / Marek Bugdol. – Access technique: <http://www.warsawvoice.pl/view/560>.

5. International Organization for Standardization : ISO/TC 176/SC2. – Access technique: <http://www.iso.org/tc176/sc2>.

6. Маматов, В. П. Досвід впровадження системи управління якістю у Дніпропетровському ДДЦСМС / В. П. Маматов, В. В. Краєв, М. М. Лаврентьєва // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2002. – № 3. – С. 58–61.

7. Калита, Т. Система управління якістю в органах державної влади / Тарас Калита // Світ якості України. – 2004. – № 4. – С. 11–12.

8. Цицилиано, А. Мониторинг в области менеджмента качества в Украине за 2006 г. / Алексей Цицилиано, Анатолий Заклецкий, Валентин Хмель и др. // Стандарты и качество. – 2007. – № 7. – С. 72–74.

9. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : постанова Кабміну України : від 11 трав. 2006 р. : № 614 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 20. – С. 19.

10. Маслов, Д. Обзор методов оценки эффективности государственного управления / Дмитрий Маслов // Стандарты и качество. – 2007. – № 7. – С. 76–80.

11. *The 12th NISPAcee Annual Conference : Conference Schedule, 2004.* – Спосіб доступу: <http://www.nispa.sk>.

12. *The 49th EOQ Congress Programme // Proceedings The 49th EOQ Congress, Antalya, Turkey, April 25–27, 2005.* – CD.

13. Löffler, E. Improving the Quality of East and West European Public Services / Elke Löffler, Mirko Vintar, Katharine Mark ; edited by Elke Löffler and Mirko Vintar. – Oхon : Ashgate Publishing, 2004. – 274 p.

14. Оболенський, О. Державне управління і державна служба України: реформування у світлі світового досвіду / Олексій Оболенський // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні : матеріали наук.-практ. семінару, Київ, 11–12 березня 2002 р. – К. : УАДУ, 2002. – С. 9–33.

15. Калита, П. Вдосконалення управління на засадах стандартів ISO серії 9000: принципи та особливості їх використання в органах влади / Петро Калита // Світ якості України. – 2007. – № 1–2. – С. 10–13.

16. Маматова, Т. Система забезпечення якості суспільних послуг / Тетяна Маматова // Актуальні пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ. – 2004. – Вип. 4. – С. 103–113.

17. Фомічов, С. К. Застосування нових міжнародних стандартів при впровадженні інтегрованих систем менеджменту / С. К. Фомічов, О. Ю. Уразлина // Світ якості України. – 2004. – № 3. – С. 30–31.

18. Леонорм : Наук.-інформ. центр. – Спосіб доступу: <http://www.leonorm.lviv.ua>.

19. Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001–2001 в органах виконавчої влади : Дод. 3 до спільного наказу Держспоживстандарту України та Голодержслужби України від 31 лип. 2006 р. № 273/221. – Спосіб доступу: <http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish>.

20. Віткін, Л. Настанови щодо запровадження систем керування якістю / Л. Віткін, В. Горопацький, І. Єршова та ін. – К. : Держспоживстандарт України, 2006. – 112 с.





ЗАКОРДОННІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА»



ОЛЕКСІЙ ЛІСКА,

*аспірант кафедри регіонального управління
і місцевого самоврядування
Харківського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного управління
при Президенті України*

Постановка проблеми та аналіз останніх досліджень. Конституція та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпили принципове положення територіальної громади в системі місцевого самоврядування. У цих документах її названо первинним суб'єктом, основним носієм функцій і повноважень цієї системи [1, 2]. Незважаючи на законодавче визначення, у науковій літературі відсутні однозначні оцінки поняття «територіальна громада». Ще донедавна вона майже не досліджувалася вітчизняними вченими. Причиною цього була незацікавленість радянських науковців, які фактично не розглядали інститут місцевого

самоврядування як форму самоорганізації територіальних спільнот [3]. Лише деякі українські дослідники намагалися виявити їх сутність, але належної наукової розробки такі спроби не отримали [4].

На відміну від науки радянського періоду західні дослідники приділяли значну увагу вивченню територіальних громад. Інтерес до проблеми з боку представників різних галузей наукового знання, шкіл та підходів викликаний багатоманітністю проявів реального буття місцевих спільнот.

У вітчизняній науковій літературі зустрічаються праці, пов'язані з вивченням зарубіжного досвіду щодо дослідження змісту та сутності категорії «територіальна громада». Це, зокрема, роботи О. В. Батанова, М. О. Баймуратова, В. І. Борденюка, В. А. Григор'єва, В. В. Кравченка, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, М. О. Пухтинського. На жаль, їх кількість досить невелика. Крім того, досліджуються переважно підходи, описані в опублікованих працях західних учених середини минулого століття. Результати роботи сучасників, нові прийоми розуміння категорії «територіальна громада» та пов'язаних з нею формулювань майже не вивчені та не висвітлені в спеціальній літературі.

Мета статті – дослідити закордонні підходи до визначення поняття «територіальна громада» з метою накопичення інформації про сучасні наукові розробки західних учених, поглиблення розуміння місця та ролі територіальних спільнот у місцевому самоврядуванні.

Виклад основного матеріалу. Категорія «громада», крім науки державного управління та юридичних наук, є також центральною в соціології, соціальній антропології та психології. Водночас це поняття – одне з найневизначеніших. На думку деяких дослідників, воно має так багато значень, що майже втрачає свій зміст [5]. Так, Г. Хіллері зазначає: «Як елемент у соціологічному словнику, цей термін використовується в таких різних значеннях, що його можна описати як загальний» [6, с. 779].

Існує велика кількість наукової літератури, в якій розглядається поняття «громада». Проте серед учених відсутнє єдине розуміння цієї



категорії [5]. Визначення терміна варіюють від просторового до політичного значення [7]. Більшість із них базуються на місцеположенні або близькості між індивідуумами, організаціями, установами.

Складність у дослідженні проблеми полягає ще й у тому, що для опису спільноти разом з терміном «громада» («community») використовуються також поняття «місцева громада» («local community»), «громада за інтересами» («community of interest»), «територіальна громада» («territorial community») та ін. Залежно від наукової школи й конкретного вченого вони вживаються в різних контекстах і мають різні, іноді навіть протилежні, значення. Крім того, у зарубіжній літературі, присвяченій вивченню територіальних спільнот, зустрічаються терміни, що майже не досліджені та не знайшли широкого використання в працях вітчизняних науковців, наприклад, «соціальна цілісність» («social cohesion»), «почуття спільноти» («sense of commonality»), «дух громади» («community spirit»).

Дослідивши 94 визначення терміна «громада», Г. Хіллері проаналізував його складові частини. На думку науковця, тільки одна з них має місце в усіх поняттях. Це твердження про те, що спільнота складається з людей [8]. Доказом цього є, зокрема, такі роз'яснення: «Громада як люди зазвичай розуміється як групи самовизначених або визначених іншими осіб, які соціально взаємодіють, мають спільні історичні або інші зв'язки, відповідають потребам один одного, поділяють спільні цінності й часто розділяють фізичний простір» [9, с. 11] і «Громада – група людей, яка базується на чинниках околиці, міста, графства, регіону, області, племені, культури, етносу або віри» [10, с. 2]. Проте інші елементи також наявні більш як у двох третинах проаналізованих ученим дефініцій. Він приходить до висновку, що «з 94 визначень у 69 згадується соціальна взаємодія, територія і загальний зв'язок або зв'язки, що зазвичай знаходяться в громадському житті» [8, с. 18].

Дослідник Д. Поплін у своїй праці «Громади. Огляд теорій і методів дослідження» («Communities. A survey of theories and methods of research») зазначає, що ці елементи присутні в 125 визначеннях терміна «громада» [5]. Таким чином, Г. Хіллері та Д. Поплін виділяють три основні складові, що характеризують поняття: територія, загальні зв'язки й соціальна взаємодія.

На думку деяких учених, територіальна спільнота базується чи створюється на основі

соціальної взаємодії або комунікації. Проте вони підкреслюють, що територія не є ключовим елементом у визначенні громади [5]. Як стверджує Г. Хіллері, основна складова поняття – це наявність загальних зв'язків [8]. Цей елемент іноді називають солідарністю або почуттям громади (sense of community) [5]. Зокрема, Д. Чевіс зазначає: «Теорія і практика показують нам, що почуття громади має п'ять ключових елементів: задоволення потреб, розподілені цінності, членство, вплив, розподілені емоційні зв'язки» [11, с. 2].

Солідарність як центральна складова у визначенні поняття досліджується багатьма вченими. Вони розглядають її як взаємини між людьми, які визнають свою спільність, відчують єдність та однотайність [5, 6, 12, 13]. Територіальна спільнота при цьому визначається через терміни «соціальна цілісність» («social cohesion») і «почуття спільноти» («sense of commonality»). Так, Д. Дорфман зазначає: «Громада часто визначається, як група людей зі спільним місцеположенням і набором спільних цінностей. Проте, здається, нібито щось відсутнє в цьому визначенні, особливо, коли ми говоримо про наші власні громади. Те відсутнє – це почуття зв'язків, взаємин між членами громади, що служать для ідентифікації індивідуумів як частини громади й дозволяють іншим визнавати індивідуумів як частину громади. Сила зв'язків у соціальній мережі – визначальний аспект сильної громади» [14, с. 1].

Для роз'яснення суті цього підходу А. Етжоні застосовує поняття «дух громади» («community spirit») [13]. Учений розглядає громаду як мереживо соціальних відносин зі спільним змістом, що є вищими за всі спільні цінності. Але термін «солідарність», пов'язаний з такими рисами, як сильний дух спільноти та її спільний зміст, заслуговує на критику за ідеалістичні погляди на поняття «громада».

Деякі дослідники, наприклад Дж. Пуддіфут, розглядають територіальну спільноту з традиційної точки зору, тобто як невелику географічну територію чи поселення, що характеризується певними спільними рисами [15]. Інші, навпаки, підкреслюють, що: «Громади рідко є однорідними одиницями, якщо взагалі бувають такими» [16, с. 2]. Так, А. Браун зазначає: «Термін "громада" не повинен ідеалізуватися, оскільки громади, особливо географічно виокремлені (за своєю природою є конфліктними), складаються з людей з різноманітними інтересами, навиками, здібностями, політичними поглядами



і цілями» [17, с. 27]. Продовжуючи його думку, М. Чапмен приходить до висновку, що «громади складаються з ряду людей з різними потребами, інтересами і перспективами. Термін «громада» може мати специфічне географічне значення із чітко визначеною просторовою межею – область, район або територія. Термін «громада» може також посилається на групи людей зі спільним інтересом, або «громади за інтересами», для визначення груп, які вразливі або схильні до соціального виключення» [16, с. 2].

У прагматичному визначенні територіальної спільноти відсутні ідеалістичні риси: «Громада – спільна власність або спільнота за ознаками території (місто, район та ін.) або предмета (промисловість, професійні асоціації), де є розподіл серед всіх її членів ресурсів, можливостей і наслідків» [18, с. 5].

Мають місце погляди, що розглядають солідарність у сучасних громадах як відчуття належності до них. Вони не асоціюють її з елементами, типовими для традиційної спільноти, такими як спільні цінності та ідеї. Крім того, багато вчених вважають солідарність важливим елементом сучасного суспільства, роблячи наголос на значенні ідентичності, належності та прикріплення.

На думку Г. Хіллері, географічна територія та жителі, які мешкають разом у спільній місцевості, наприклад селищі, мають велике значення для визначення громади [8]. Деякі науковці стверджують: «Розробка поняття громади вимагає розгляду як людей, так і території. Під поняттям «люди» може розумітися все населення будь-якої географічної місцевості або одна чи більше окремих невеликих груп мешканців. Іноді поняття «громада» може включати людей, які не проживають у даній географічній місцевості» [9, с. 10]. Проте інші дослідники відзначають, що територія не є визначальним фактором для розгляду територіальної спільноти [13, 19]. Із цим не можна не погодитись, оскільки, на наш погляд, спільність території ще не творить громаду, про що яскраво свідчить стан місцевого самоврядування в Україні.

У науковій літературі відбувається переосмислення поняття «громада», пов'язане з перенесенням акцентів на соціальні мережі. Так, Б. Веллман підкреслює їх важливість у своєму розумінні територіальної спільноти як мережі зв'язків між її членами, що забезпечують товарищескість, підтримку, інформацію, відчуття належності та соціальну ідентичність [19].

Соціальна мережа складається з індивідумів, пов'язаних суспільними відносинами. Визна-

чення громади в цьому значенні не обмежує концепцію фізичного розташування, що базується на території, оскільки соціальний простір, побудований на соціальних мережах, також може бути основою для співдружності [5]. Зокрема, М. Чапмен зазначає: «Громада – термін, який часто асоціюється з існуванням формальних і неформальних суспільних мереж і місцевих громадських організацій. Він використовується як для географічної громади, так і для громади за інтересами. Поняття громади не обов'язково має на увазі однорідність, і в ній, імовірно, має місце конкуренція й конфлікт інтересів» [16, с. 3].

Інші дослідники стверджують, що соціальні мережі зміцнюють відчуття співдружності, спільноти та ідентичності. У своїх працях вони показують тісний зв'язок між відчуттям належності до громади та сукупністю взаємодій між її мешканцями, починаючи від неформальних сусідських стосунків і закінчуючи офіційною участю в громадських організаціях. Це підтверджує версію про те, що формування солідарності та належності, а відтак і громади, значною мірою залежить від спілкування [5].

Сутнісним елементом у розвитку громади, на думку деяких дослідників, є комунікація, що передбачає організацію, структурування та взаємодію. Терміни «комуна» («community») і «комунікація» («communication») походять від латинського слова «communis», що означає «загальний», «спільний», «спільність». Близька асоціація визначень «загальний» («common»), «комунікація» («communication») і «комуна» («community») не є випадковою. Здатність обмінюватися думками через спільний набір символів визнається складовим елементом громади [5]. На наш погляд, такий підхід є цілком виправданим, зважаючи на аналогію в російській мові (наприклад, однокореневі слова «община», «общий», «общение»).

Громада може бути представлена у двох основних формах: місцева громада (local community) і громада за інтересами (community of interest). Місцеві громади функціонують у межах фізичних границь і ґрунтуються на спільному розташуванні, а громади за інтересами – у межах соціальних границь і базуються на спільному інтересі.

Термін «громада за інтересами» використовується для опису спільнот, які мають соціальні, етнічні чи релігійні риси. В основі цієї форми лежать спільні інтереси, прагнення або соціальні характеристики. Хоча місцева громада також



ґрунтується на загальних інтересах і спільному проживанні, але громада за інтересами не розглядається в контексті місцевості чи розташування. У цьому й полягає відмінність між двома основними формами спільноти [5].

Часто у визначенні присутні ознаки як місцевої громади, так і громади за інтересами: «Громада – соціальна група будь-якого розміру, члени якої населяють окрему місцевість, розділяють управління та здебільшого мають спільну культурно-історичну спадщину» [20, с. 10]. Більш гнучким є формулювання: «Громада – специфічна група людей, які мають що-небудь спільне. Громада пов'язана з двома ключовими аспектами: по-перше, люди, які розділяють місцезоположення або географічну місцевість; по-друге, люди, які є громадою за інтересами. Громади за інтересами – групи людей, яким притаманна ідентичність, – наприклад, люди африкансько-карибського походження... або ті, хто поділяє досвід чи причину, – наприклад, бездомні» [21, с. 36]. На нашу думку, такий підхід є цілком виправданим.

Деякі дослідники вважають, що громада може визначатися за допомогою термінів, пов'язаних з розташуванням (передмістя, регіони або сільські містечка), інтересами (політичні асоціації, спортивні команди, групи за інтересами тощо) та іншими спільними рисами (етнічне походження, стать, вік, релігія) [5].

У результаті аналізу зарубіжної наукової літератури до визначення поняття «громада» можна виділити такі підходи [22, 23].

1. *Історичний* – розглядає громаду як історично утворену спільноту людей, яка характеризується спільністю традицій, культури та належністю до комуни.

2. *Територіальний* – описує спільноту, виходячи з її місцезоположення.

3. *Екологічний* – передбачає розгляд громади в контексті природно-географічного простору (вплив природних факторів на діяльність та взаємовідносини всередині спільнот та між собою тощо).

4. *Етнографічний* – розглядає громаду як певний спосіб життя, при цьому акцент робиться на описі її культурних характеристик і культурного простору.

5. *Соціологічний* – вивчає громаду як соціальну систему, сукупність взаємодій у ній (родинні стосунки, проживання на одній території, належність до певної групи в суспільстві тощо) та описує соціальні відносини всередині спільноти, а також із зовнішнім середовищем.

6. *Самоврядний* – визначає територіальну громаду як суб'єкта місцевого самоврядування, акцентуючи увагу на її владних повноваженнях та участі інституцій громадянського суспільства в життєзабезпеченні людей.

7. *Політичний* – вивчає здатність спільноти впливати на місцеве життя, представляти інтереси її мешканців. Досліджуються безпосередні та опосередковані, формальні та неформальні шляхи здійснення політичної волі, громадських дій.

8. *Економічний* – описує вплив економічних факторів на спільноту, професійний склад населення та робочі місця, розглядає джерела, розподіл і динаміку доходів, вивчає ресурси громади.

9. *Комунікаційний* – концентрується на ролі символів і мови у взаємодії членів громади.

Висновки. Виходячи з аналізу праць зарубіжних учених, можна стверджувати, що поняття «територіальна громада» характеризується такими суттєвими ознаками, як жителі, територія, спільні інтереси, господарська діяльність, сплата податків, відчуття належності до спільноти, зв'язки між членами громади тощо. Водночас у Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» знайшли своє відображення лише територіальний і самоврядний підходи до визначення терміна. Таке спрощене розуміння територіальної громади, на нашу думку, нівелює багатоманітність відносин між її членами, ігнорує соціальний, економічний, політичний, культурний та інші чинники, що розглядають формування й функціонування спільноти. Необхідно розробити і законодавчо закріпити поняття територіальної громади з урахуванням зазначених підходів. Тому існує потреба в подальших дослідженнях, що дозволить зрозуміти сутність територіальної спільноти, її місце та роль у системі місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Конституція України : прийнята 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : прийнятий 21 трав. 1997 р. : № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
3. Куйбіда, В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. – Л. : Літопис, 2001. – 376 с.



4. Муніципальне право України : підручник / кол. авт. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
5. Ferlander, S. The Internet, Social Capital and Local Community / Sara Ferlander. – Stirling : Dep. of Psychology, 2003. – 411 p.
6. Hillery, G. A. Villages, Cities and Total Institutions / G. A. Hillery // American Sociological Rev. – 1963. – № 28. – P. 779.
7. Bhattacharyya, J. Solidarity and agency : Rethinking community development / Jnanabrata Bhattacharyya // Human Organization. – 1995. – № 54. – P. 60–69.
8. Hillery, G. A. Definitions of Community : Areas of Agreement / G. A. Hillery // Rural Sociology. – 1955. – Vol. 20. – Iss. 2. – P. 111–123.
9. Community Culture and the Environment : A Guide to Understanding a Sense of Place. – Washington : Office of Water, 2002. – 281 p.
10. Allen, J. C. Building on Assets and Mobilizing for Collective Action : Community Guide / J. C. Allen, S. M. Cordes, S. Covey and etc. – Lincoln : Center for Applied Rural Innovation ; Univ. of Nebraska-Lincoln, 2002. – 39 p.
11. Chavis, D. Strategic Factors for Building Community : The Five C's Community, Connections, Control, Cash, & Collective Action / David Chavis. – Baltimore : Campaign Consultation, 2006. – 6 p.
12. Broom, L. Essentials of Sociology : From Sociology : A text with adapted readings / Leonard Broom, Philip Selznick. – 5 th ed. – New York : Harper & Row Publisher, 1975. – 324 p.
13. Etzioni, A. The New Golden Rule : Community and Morality in a Democratic Society / Amitai Etzioni. – New York : Basic Books, 1998. – 314 p.
14. Dorfman, D. Strengthening Community Education : The Basis for Sustainable Community Renewal : Building Partnerships / Diane Dorfman. – Portland : Northwest Regional Educational Lab., 1998. – 43 p.
15. Puddifoot, J. Dimensions of Community Identity / John Puddifoot // Journal of Community and Applied Social Psycholog. – 1995. – № 5. – P. 357–370.
16. Chapman, M. Lessons for Community Capacity Building : A Summary of Research Evidence : A Research Review to Scottish Homes / Michael Chapman, Karryn Kirk. – Edinburgh : Scottish Homes, 2001. – 51 p.
17. Brown, A. G. An Assessment of Community Participation in the Countryside in and Around Towns Project / A. G. Brown // The Scottish Journal of Community Work and Development. – 2000. – Vol. 6. – P. 25–40.
18. Effective community engagement : Workbook and Tools : Published by the Victorian Government. – Melbourne : Dep. of Sustainability and Environment, 2004. – 25 p.
19. Wellman, B. Networks as Personal Communities / Barry Wellman, Peter Carrington, Alan Hall // In B. Wellman & S. D. Berkovitz (eds.) Social Structures : A network approach. – Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1988. – P. 130–184.
20. Sustainable Community Indicators : Trainer's Workshop. – Massachusetts : Hart Environmental Data, 1998. – 86 p.
21. Firm Foundations : The Government's Framework for Community Capacity Building. – London : Civil Renewal Unit, 2004. – 53 p.
22. Наврузов, Ю. Категорія «громада» в сучасному лексиконі місцевого самоврядування / Юрій Наврузов // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – 2000. – Вип. 1. – С. 272–289.
23. Батанов, О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О. В. Батанов ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін Юре, 2003. – 512 с.





НАДІЙНИЙ ПАРТНЕР МІСЦЕВИХ РАД



АНАТОЛІЙ ВОЙНАЛОВИЧ,
начальник Управління державної служби
Головдержслужби України
в Житомирській області

Без перебільшення можна стверджувати, що характерною ознакою молодшої української демократичної державності є активна розбудова самоврядних громад. На керівників цих органів покладена велика відповідальність. Дійсно, для сільського, селищного, міського голови, який є головною посадовою особою місцевої територіальної громади, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначив понад 200 обов'язків, функцій та повноважень. Зокрема, голова наділений, по-перше, більш як 20 безпосередніми повноваженнями, по-друге, він очолює й організовує роботу відповідної ради, а це ще 60 функцій, і по-третє, керує роботою виконавчого комітету

ради, який, у свою чергу, має 140 повноважень у різних сферах діяльності. Здійснюючи такий широкий спектр функцій, не завжди легко прийняти правильне рішення. Саме тому керівники та посадовці органів місцевого самоврядування потребують кваліфікованої допомоги для успішної роботи самоврядної громади.

Відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування покладено на Головдержслужбу України. Під її керівництвом Управлінням державної служби Головдержслужби України в Житомирській області в цій сфері набуто певного досвіду – зроблено узагальнення, виділено найбільш типові недоліки, відпрацьовано основні, так би мовити, операції з усунення больових точок. За підсумками проведеного моніторингу, особливо ефективні результати отримано завдяки підвищеній увазі до організаційної та кадрової роботи.

Практична допомога, що надавалась Управлінням державної служби Головдержслужби України в Житомирській області керівникам самоврядних громад, безперечно, впливала на діяльність органів місцевого самоврядування. Але для того, щоб зробити таке сприяння системним, а підтримку всебічною, найдосвідченіші фахівці наполегливо пророблювали різні варіанти. Ці пошуки увінчалися підписанням 9 червня 2006 року Угоди про сприяння розвитку місцевого самоврядування між Головдержслужбою України та Житомирською обласною радою. З однієї сторони угоду підписав Начальник Головного управління державної служби України Тимофій Мотренко, з другої – голова Житомирської обласної ради Ірина Сиявська.

На виконання угоди запроваджено пілотний проект з організації проведення тренінгів для навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування області. Його реалізація триватиме до 2008 року включно.

Уже з початку впровадження цей масштабний пілотний проект набув значного поширення. Ідеєю його реалізації, без перебільшення, охоплені всі райони Житомирщини.



Управлінням спільно з обласною радою, починаючи з 10 листопада 2006 року, проведено 72 тренінги для голів та заступників голів міських і районних рад, селищних та сільських голів, секретарів та бухгалтерів місцевих рад, керуючих справами, завідуючих відділами, спеціалістів районних та міських рад. Усього до тренінгової форми навчання в межах угоди залучено понад 2 тис. посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Навчання з учасниками тренінгів проводилося за такими напрямками:

- організаційно-правова основа діяльності органів місцевого самоврядування;
- методика прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;
- пошук та залучення ресурсів для реалізації цільових програм розвитку громад;
- соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності;
- розроблення та впровадження ефективних систем менеджменту якості в органах місцевої влади на основі ДСТУ ISO 9001–2001;
- земельні ресурси громади, їх використання;
- особливості роботи посадових осіб місцевого самоврядування щодо вчинення нотаріальних дій;
- чинне законодавство щодо проблемних питань опіки й піклування;
- специфіка питань державно-церковних відносин;
- етика та естетика в роботі секретаря ради;
- управління фінансами в органах місцевого самоврядування.

З перелічених тем ми бачимо, що планом пілотного проекту враховано всю повноту основних напрямів роботи органів місцевого самоврядування.

До проведення тренінгів залучалися спеціалісти Житомирської обласної ради, Управління державної служби Голодержслужби України в Житомирській області, Житомирської облдержадміністрації (зокрема фахівці служби у справах неповнолітніх, головного фінансового управління, управління зі зв'язків із громадськістю), Управління державного казначейства в Житомирській області, науковці Житомирського державного університету імені Івана Франка.

Для максимальної зручності й результативності навчання учасників тренінгів та скорочення термінів навчального процесу Управлінням державної служби Голодержслужби України в Житомирській області й Житомирською об-

ласною радою спільно із Центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій Житомирської обласної державної адміністрації підготовлено довідкові матеріали, опубліковані на електронних ресурсах (зокрема компакт-дисках).

Вартим уваги є той факт, що актуальність, насиченість і змістовність пілотного проекту не просто сприяли його поширенню в області, але й спонукали окремі органи місцевого самоврядування не зупинятися на досягнутому. Приміром, Черняхівська районна рада за підтримки Управління державної служби Голодержслужби України в Житомирській області та завдяки отриманому досвіду з навчання посадових осіб місцевого самоврядування області ухвалила рішення продовжити цю роботу. Тепер уже всі категорії спеціалістів районної, селищних та сільських рад району зможуть відвідати тренінги.

Щомісяця Черняхівська районна рада практикує проведення куштових семінарів-тренінгів із сільськими, селищними головами, секретарями та бухгалтерами сільських рад з таких питань, як організаційна діяльність органів місцевого самоврядування, дотримання чинного законодавства на підвідомчій території, місцеві податки і збори як джерело наповнення місцевого бюджету, роль територіальної громади у прийнятті рішень та інструменти їх підготовки, правові аспекти кадрової роботи, ведення військового обліку.

Завдяки системному зв'язку по вертикалі *фахівець обласної служби, залучений до навчального процесу, – районний рівень підтримки і розвитку цього процесу – місцевий учасник навчання*, підвищується ефективність діяльності сільських рад. Так, колективний аналіз ситуацій, високопрофесійні роз'яснення та всебічні консультації з питань, що особливо гостро постають тепер у сфері земельних відносин, дали відчутний конкретний результат. Грамотні, упевнені дії сільських голів – учасників відповідних тренінгів – під час укладання договорів оренди земельних ділянок сприяли збільшенню в 5–10 разів протягом останнього року грошових надходжень до бюджетів сільських рад, зокрема Бежівської, Горбулівської, Забрідської, Селянщинської, Високівської Черняхівського району.



Черняхівська районна рада тісно співпрацює з місцевим громадсько-політичним тижневиком «Нове життя». З постійно діючої рубрики цього видання «Ради: життя, проблеми» жителі району отримують інформацію про діяльність місцевих громад. У одній з публікацій йшлося про проведення наради-семінару для сільських і селищних голів та секретарів місцевих рад за участю голови Черняхівської районної ради Віктора Гуменюка та голови райдержадміністрації Михайла Ченкова. Ураховуючи рекомендації управління, до проведення навчання посадовців органів місцевого самоврядування було залучено провідних спеціалістів районної ради і районних служб. Семінар проходив у селі Високому. На пленарному засіданні голова Високівської сільради Микола Бардук поділився з колегами досвідом роботи. Під час практичної частини учасники ознайомилися з роботою закладів соціальної сфери, якою опікується сільська рада. А пишатися місцевій громаді є чим.

На території площею 7 192 га, що належить Високівській сільській раді, знаходяться села Високе та Осники, в яких проживають 1 580 осіб. За рівнем і доступністю соціальної турботи їм можуть позаздрити навіть мешканці районних і обласного центрів. Тут успішно працюють сільська амбулаторія сімейного лікаря, фельдшерсько-акушерський пункт, два дитячих садочки, гуманітарна гімназія, бібліотека, сільська служба протипожежної охорони.

До речі, вирішення проблеми утримання такого досить дорогого об'єкта, як служба протипожежної охорони, – цікавий зразок ефективності наскрізного зв'язку між управлінськими органами різних рівнів та їх постійного ділового взаємозбагачення в процесі навчання. Оскільки вогнеборці, утримувані Високівською сільською радою, не обмежуються обслуговуванням лише своєї території, а ще й за першим викликом виїжджають на допомогу сусідам, то сільський голова запропонував колегам із сусідніх сіл укласти угоду про протипожежне обслуговування за умови пропорційних витрат. Але вирішення проблеми затягнулося.

Тоді Микола Бардук під час одного із семінарів-тренінгів запропонував обговорити ідею створення в районі ще трьох-чотирьох кущових пожежних команд, які хоча б частково фінансувалися з районного бюджету. Зважаючи на те, що проблема протипожежної безпеки є досить актуальною для населених пунктів, які знаходяться на далекій відстані від райцентрів, працівники Черняхівської районної ради вивчили це питання. Ідея створення кущових пожежних команд була підтримана ними, і вперше сільській раді перераховано 3 тис. грн на утримання поки що єдиної в районі сільської команди рятувальників.

На балансі Високівської сільської ради знаходиться майже 30 км доріг. Тут газифіковано всі об'єкти соціально-побутового призначення. До 80 % будівель у селі Високому



На фото: сільський голова Микола Миколайович Бардук спілкується з мешканцями села Високе (Черняхівський район Житомирської області)



На фото: у сільській амбулаторії
сімейного лікаря

підведено водогін. Усі вулиці освітлено. За словами сільського голови Миколи Бардука, кроки, зроблені в соціальному розвитку місцевої громади, – лише виконання перших стратегічних завдань. Він вважає, що налагодження високого рівня обслуговування інвалідів та підтримки малозабезпечених сімей, роботи з молоддю сприятиме покращенню умов життя громадян та матеріального забезпечення, стане надійним підґрунтям для доброзичливого морального клімату на селі.

Далекоглядний і виважений, сучасний прагматичний господар-менеджер та організатор громади голова сільради Микола Бардук добре розуміє, як важливо зберегти й примножити ці надбання. Адже реалії сьогодення вимагають від органів місцевого самоврядування всіх рівнів найвищого ступеня компетентності при наданні послуг членам громади. Тож не випадково, що й на цьому етапі розвитку сільської ради її надійним радником і помічником стало Управління державної служби Голодержслужби



На фото: єдина в районі
сільська пожежна частина



України в Житомирській області, з яким підписано угоду про співробітництво.

Згідно з угодою управління надає методично-консультативну допомогу сільській раді з питань кадрової роботи й забезпечення її апарату необхідними методичними розробками щодо проходження служби в органах місцевого самоврядування; проводить тренінги для посадових осіб місцевого самоврядування з актуальних питань управлінської діяльності; сприяє запровадженню системи якості за ДСТУ ISO 9001–2001 та локальної системи «Картка» у роботі апарату сільської ради; здійснює підсумкове тестування за результатами надання методично-консультативної допомоги і тренінгів. Кращий світовий, у тому числі й європейський, досвід свідчить, що лише ті органи влади, які перебувають у постійному безпосередньому контакті з людиною, здатні й можуть створювати для неї належні умови життя. На тверде переконання Миколи Бардука, чиновники, обрані людьми, мають відповідати перед ними щоденно за кожну свою дію, за кожну витрачену копійку. Влада завжди має бути поруч із людиною, розуміти її проблеми, аби швидко та адекватно їх вирішувати. Це також допоможе повернути громаді роль активного суб'єкта в системі організації влади.

Ще кілька слів про запровадження системи управління якістю відповідно до ДСТУ ISO 9001–2001 у роботі органів місцевого самоврядування. Це вже стає об'єктивною реальністю. У таких сільських радах, як Високівська, де досягнуто досить високого рівня взаєморозуміння та взаємодії з рядовими членами громади, вихід на новий рівень у вирішенні актуальних проблем – завдання дня. У цій сільській раді за участі обласного управління державної служби вже визначено перелік послуг, що надаються радою, та категорії споживачів цих послуг, тобто набутий досвід упорядковується, систематизується, що, безперечно, приведе до нових якісних показників у всіх напрямках діяльності сільської ради. І працівники управління готові продовжувати це конструктивне співробітництво.

У подальших планах управління – активне розширення й поглиблення розпочатої роботи. Уже цього року до кола тих, хто навчається, буде залучено голів постійних комісій районних рад, наступного року – голів постійних комісій сільських рад. Робота з кадрами, підвищення управлінського рівня керівників органів місцевого самоврядування – це надійний шлях до їхньої більш ефективної роботи, а отже, вагоміших досягнень громад.



На фото: мальовничий куточок, створений на території села за ініціати́ви голови Високівської сільської ради



ДІЄВА СПІВПРАЦЯ ДАЄ РЕЗУЛЬТАТИ



СЕРГІЙ СОЛОВЕЙ,
заступник голови – керівник апарату
Полтавської обласної державної адміністрації

У роботі органів виконавчої влади, як і в житті, усе тісно переплетено між собою. Потік людських питань, проблем і сподівань рухається артеріями влади, живить її мозок і серце. Неможливо від'єднати один орган виконавчої влади від іншого, з ним пов'язаного. Подібна взаємодія добре ілюструється на прикладі співпраці Полтавської облдержадміністрації та Управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області.

Полтавська облдержадміністрація працює в тісному контакті з територіальними підрозділами центральних органів влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, ЗМІ, проте одним з найважливіших суб'єктів такого співробітництва є територіальне управління держслужби.

Починається все з планування роботи. Обласна адміністрація бере до уваги пропозиції управління держслужби, а плани його роботи формуються з урахуванням побажань адміністрації.

Пропозиції до плану роботи облдержадміністрації надаються управлінням у грудні (до річного плану) та напередодні кожного кварталу (до квартального плану). Вони стосуються питань дотримання та розвитку законодавства про державну службу, роботи з кадрами, ведення електронного обліку державних службовців, проведення організаційно-масових заходів та заходів з ідеології державотворення. Суттєвими є й пропозиції управління, що впливають із реалізації ним пілотного проекту «Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції» та стосуються впровадження в області нових методів роботи органів влади.

Заздалегідь планується спільна підготовка питань для розгляду на колегії чи апаратній нараді у голови облдержадміністрації. При цьому працівники управління охоче беруть на себе відповідальність.

Реалізація запланованого втілюється в життя через низку спільних заходів. Серед них – проведення круглих столів, прес-конференцій, громадських слухань, організація відзначення державних свят. Управління відіграє ключову роль у відзначенні Дня держслужбовця та бере активну участь в організації відзначення Дня Конституції, Дня незалежності України, Дня місцевого самоврядування, Дня Соборності України, Дня Європи в Україні тощо.

Поглиблюється співпраця управління зі структурними підрозділами облдержадміністрації:

- юридичним відділом – обговорення законопроектів, навчання юрисконсультів органів влади;
- головним управлінням економіки, управлінням зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності – спільне планування та реалізація заходів у межах окремих програм розвитку області та євроінтеграції;
- управлінням з питань внутрішньої політики та зв'язків із громадськістю – моніторинг громадської думки, підготовка матеріалів до єдиного дня інформування населення області, проведення публічних заходів;



- управлінням освіти і науки – правове виховання, заходи з ідеології державотворення.

Ведення кадрового діловодства є предметом особливої уваги облдержадміністрації та управління. В області за останні два роки помітні зміни на краще у цьому питанні, особливо на рівні районів. Це можна пояснити зростанням уваги до навчання керівників апаратів та начальників організаційно-кадрових відділів, а також регулярним наданням методичної допомоги з виїздами в райони, що проводяться спільно працівниками управління, кадрової служби чи відділу контролю облдержадміністрації.

Управління координує свою діяльність з кадровою службою облдержадміністрації та обласним Центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій. Спільно відбувається планування й організація навчання, надання методичної допомоги. Наприклад, управлінням встановлено в усіх райдержадміністраціях, районних радах, структурних підрозділах облдержадміністрації та територіальних підрозділах центральних органів влади версію електронної системи «Картка». Об'єднаними зусиллями на базі центру проведено семінар з впровадження електронної системи, прочитано цикл лекцій посадовцям різних рівнів. Але на цьому справа не завершилася: працівники управління й надалі допомагають іншим службовцям користуватися згаданою системою.

Станом на 1 жовтня 2007 року в управлінні накопичено 8520 особових карток державних службовців IV–VII категорій, у тому числі 8325 актуальних. Особливо значна робота проведена 2007 року, чому сприяв розгляд проблеми на колегії облдержадміністрації та апаратній нараді у голови облдержадміністрації.

Використовуючи базу даних системи «Картка», працівники кадрових служб мають можливість оперативно аналізувати кількісний та якісний склад державних службовців. Зросли можливості облдержадміністрації та управління виконувати контрольні функції за дотриманням норм, визначених законодавством про працю, відпустки, державну службу; планувати заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців, прогнозувати потреби державних органів у кадрах тощо.

Відділом кадрової роботи апарату облдержадміністрації та управління проаналізовані показники руху кадрів у апараті облдержадміністрації та в райдержадміністраціях. Плин-

ність кадрів по області тримається на рівні 10,5% (у цілому по Україні близько 20%). Це свідчить про певну стабільність кадрів у колективах держслужбовців.

Іншим нагальним питанням є залучення молоді до державної служби, що також вирішується спільними зусиллями. Щороку діє семінар для студентів випускних курсів вищих навчальних закладів III–IV рівня акредитації «Моя майбутня професія – служити народові України». З жовтня 2006 року за 108-годинною програмою пройшли стажування 23 студенти-старшокурсники, які виявили бажання ширше ознайомитися з омріяною професією. У 2007 році до навчання приступила нова група студентів.

Хлопці й дівчата, які хотіли б у майбутньому працювати на державній службі, стажувалися в 4 відділах апарату облдержадміністрації, 11 структурних підрозділах та в Управлінні державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області. За підсумками стажування найкращі потрапили до кадрового резерву управлінь і відділів облдержадміністрації.

Відділ кадрової роботи апарату облдержадміністрації вдячний управлінню за допомогу в доборі вступників до Національної академії державного управління при Президентові України та працевлаштуванні її випускників денного відділення. Майбутніх магістрів державного управління добирають серед працівників облдержадміністрації, райдержадміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів влади. З 2007 року управління почало більше надавати науково-методичної допомоги студентам академії у виборі теми дослідження та роботи над нею. Ці студенти та магістри державного управління залучаються до участі в наукових конференціях.

Ще однією «точкою перетину» є робота зі зверненнями громадян. Разом з відповідним відділом апарату облдержадміністрації управління підготувало методичні матеріали для громадян «Мої права в органах виконавчої влади», які видано в межах реалізації обласної Програми правової освіти населення області на 2007–2010 роки. Цей посібник підготовлений з урахуванням польського досвіду й покликаний зробити державну службу більш відкритою та зрозумілою, підвищити правову культуру мешканців області. Брошуру отримали всі районні держадміністрації, її електронний варіант з'явився на веб-сайтах обласної адміністрації та управління в розділі «Новини Полтавщини».



Завдяки злагодженій роботі управління держслужби та управлінь з питань внутрішньої політики, інформації та зв'язків з громадськістю облдержадміністрації на Полтавщині запроваджується сучасна модель взаємодії органів виконавчої влади із засобами масової інформації. Завітавши на той чи інший захід (колегію, семінар, нараду), журналісти отримують детальні прес-релізи, а в разі потреби – додаткову інформацію. Відкритість, об'єктивність та оперативність – ось базові принципи надання суспільству інформації про те, чим живе обласна адміністрація. Проводяться брифінги, зустрічі з журналістами, прес-конференції й телерадіоєфіри за участю голови облдержадміністрації, його заступників та начальників управлінь. Багато полтавців із цікавістю стежать за онлайн-конференціями керівників області, громадсько-політичних діячів, оскільки інтернет набуває все більшої популярності.

Фахівці управління залучаються й до аналізу публікацій у ЗМІ, моніторингу громадської думки з актуальних питань сьогодення, підготовки до єдиних днів інформування населення.

Зусиллями облдержадміністрації та управління забезпечується дотримання законодавства про державну службу. Готуються методичні матеріали, що виходять у світ за підтримки облдержадміністрації, обговорюються законопроекти. Яскравим прикладом цього (до речі, єдиним в Україні) є проведення в травні 2007 року розширеного засідання регіональної ради по роботі з кадрами під проводом голови обласної державної адміністрації Валерія Асадчева. У заході взяли участь заступники голови облдерж-

адміністрації, керівники державних структур області, представники громадськості.

Предметом обговорення став законопроект про державну службу. Промовці наголосили на тому, що окремі положення чинного закону не відповідають сучасним реаліям, сформулювали зміни, доповнення та уточнення до нього.

Основні акценти в запропонованому проекті розставлені на деполітизації держслужбовців, збільшенні соціальних і правових гарантій, перспективах кар'єрного зростання для молоді. Проект закону потребує гармонізації з трудовим законодавством, Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та узгодження з об'єднанням профспілок. Усі пропозиції узагальнені та надіслані до Верховної Ради України.

У продовження обговорення законопроекту в червні поточного року Управління державної служби Головного управління державної служби в Полтавській області та управління з питань внутрішньої політики Полтавської обласної державної адміністрації провели засідання круглого столу, присвяченого актуальним проблемам реформування держслужби. Його учасники запропонували вищим органам влади розглянути та прийняти новий Закон України «Про державну службу». Матеріали обговорення відображено на сторінках нового журналу «Полтавський регіон: на пульсі держави» та газети «Правовий вісник».

Значну спільну роботу проведено в області з організації та проведення обговорення стратегії модернізації органів влади України. За ініціативи управління ця робота почалася ще в серпні на семінарах керівників апаратів райдерж-

На фото: під час проведення Всеукраїнського семінару керівників юридичних служб Головдержслужби України (голова Полтавського окружного адміністративного суду Федір Федорович Соколенко, заступник голови Полтавської обласної ради Петро Васильович Ворона, в. о. начальника юридичного управління Головдержслужби Валентина Павлівна Баланюк, заступник голови – керівник апарату Полтавської обласної державної адміністрації Сергій Андрійович Соловей, начальник Управління державної служби Головдержслужби в Полтавській області Олександр Іванович Черчатий)





На фото: виступ заступника голови – керівника апарату Полтавської обласної державної адміністрації Сергія Андрійовича Солов'я на Всеукраїнському семінарі керівників юридичних служб Голодержслужби України

адміністрацій та юрисконсультів. У вересні до Головного управління державної служби України направлено перші пропозиції до законопроектів. Для широкого публічного обговорення цих законопроектів розроблено та реалізовано спільний план заходів. Методичне забезпечення здійснювало управління держслужби, а організаційні питання вирішувалися спільно.

Обговорення відбулося в усіх районах області на засіданнях колегій райдержадміністрацій, семінарах, нарадах, громадських колегіях, круглих столах тощо. Інформацію до населення донесено через публікації в ЗМІ та лекційну роботу. Пропозиції та зауваження узагальнено управлінням та направлено розробникам для врахування.

Ще одним вектором взаємодії є запровадження в області системи управління якістю. З ініціативи управління це питання розглядали в серпні 2006 року на колегії облдержадміністрації. Було створено відповідну робочу групу, побачили світ методичні матеріали «Упровадження системи управління якістю за стандартом ISO 9001:2000 в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід)», а зацікавлені управлінці прослухали курс тематичних лекцій. Лекцію на тему «Упровадження системи управління якістю в роботу органів влади» введено в навчальні програми для слухачів центру підвищення кваліфікації, що дає змогу донести інформацію до ширшого кола держслужбовців. Управлінням спільно із центром розроблено 24-годинну програму семінару з питання впровадження системи управління якістю. Такий семінар в пілотному режимі вже проведено для посадових осіб Ленінської в місті Полтаві районної ради.

За підтримки обласного інформаційного центру з питань інтеграції України до ЄС і НАТО

при управлінні інформації та зв'язків із громадськістю облдержадміністрації видано книжку «Європейський вибір України». Це та інші видання вийшли у світ в рамках пілотного проекту «Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції». Крім того, відбулась низка семінарів та круглих столів. Слід зазначити, що реалізація управлінням цього проекту відбувається за активної участі та підтримки облдержадміністрації. Результати досліджень уже впроваджуються в області. Зокрема, вони були узагальнені на двох всеукраїнських науково-практичних конференціях, у статтях, а головне – питання протидії корупції, етики держслужби, сучасні методи організації роботи стають елементами щоденної діяльності полтавських держслужбовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

У перспективі – проведення в області конкурсів «Приязна адміністрація» та «Кращий держслужбовець» за методичної підтримки управління. Це питання вже включено до розгляду у 2008 році на колегії облдержадміністрації. Проводиться попередня роз'яснювальна робота.

Отже, співпраця облдержадміністрації та управління позитивно впливає на вирішення проблем розвитку органів влади на Полтавщині. Управління часто виступає в ролі ініціатора та пропонує шляхи вирішення питання, а обласна державна адміністрація має для цього ширші матеріальні, фінансові та організаційні ресурси.

Об'єднує нас і журнал «Вісник державної служби України». Працюємо над підготовкою матеріалів, організацією передплати, популяризацією цього видання. Ось і ця стаття є свідченням такої спільної роботи. Переконаний, що триватиме вона й надалі.



РОБОТА ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ПРОЯВАМ КОРУПЦІЇ: РЕГІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД



ОЛЕНА ТЕРТИШНА,
начальник Управління державної служби
Головного управління державної служби України
в Дніпропетровській області

Одним з основних напрямів боротьби зі злочинністю, визначених вітчизняним законодавством, є попередження корупційних діянь на державній службі та в органах місцевого самоврядування. Головне управління державної служби України, його територіальні підрозділи здійснюють контроль і системний аналіз стану виконання Закону України «Про боротьбу з корупцією» та нормативно-правових актів, що регулюють питання профілактики зловживань у сфері державного управління, в органах влади.

У Дніпропетровській області налагоджено чітку систему співпраці державних органів

і служб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовану на протидію корупції у владних структурах. Так, у II півріччі 2006 року Управлінням державної служби Головного управління державної служби України в Дніпропетровській області спільно з Управлінням Міністерства внутрішніх справ України, прокуратурою, Державною податковою адміністрацією України в Дніпропетровській області, Дніпропетровською обласною державною адміністрацією, Дніпропетровською обласною радою започатковано проведення прямих телефонних ліній «Суспільство проти корупції» (такі заходи відбулися вже тричі – у жовтні 2006 року, березні та листопаді 2007 року). Під час їх проведення надано 43 консультації щодо вирішення проблем, пов'язаних із проходженням державної служби. Питання надходили з Дніпродзержинська, Дніпропетровська, Жовтих Вод, Кривого Рогу, Марганця, Першотравенська, Синельникового, а також із Дніпропетровського, Верхньодніпровського, Царичанського та інших районів.

У рамках угоди про співробітництво, укладеної між Головною державною службою України, Дніпропетровською облдержадміністрацією та Дніпропетровською обласною радою, на базі Центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України до навчальних програм включено семінарські заняття з питань протидії корупції. Усього протягом II півріччя 2006 – I півріччя 2007 років із законодавчими основами профілактики та боротьби з проявами корупції ознайомлено 647 осіб. Крім того, на IV квартал 2007 року заплановано проведення короткотермінових тематичних семінарів-тренінгів для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які займаються питаннями організації роботи щодо запобігання проявам корупції.

На виконання розпорядження голови Дніпропетровської облдержадміністрації від 20 листопада 2006 року № 474-р-06 «Про виконання



регіональної комплексної програми профілактики злочинності на 2006–2010 роки в Дніпропетровській області» на базі Дніпропетровської юридичної академії МВС України Управлінням державної служби Голодержслужби України в Дніпропетровській області спільно з обласною державною адміністрацією в грудні 2006 року проведено науково-практичну конференцію «Боротьба з корупцією: міжнародний досвід та його актуальність для України». Започатковано нові форми роботи щодо профілактики зловживань у сфері державного управління, зокрема анкетування працівників органів влади області з питань протидії корупції, проведене в квітні 2007 року для 4 144 осіб, та семінар-тренінг «Запобігання проявам корупції в діяльності державних службовців», що проходив на базі Верхньодніпровського району в травні 2007 року.

З метою забезпечення прозорості діяльності органів влади на веб-сайті Управління державної служби Голодержслужби України в Дніпропетровській області створено рубрику «Запобігання проявам корупції».

Однак, незважаючи на здійснення органами виконавчої влади області певних заходів щодо запобігання проявам корупції, статистичний звіт за формою 1-КОР свідчить про необхідність підвищення рівня обов'язкового (як це вимагається чинним законодавством) реагування їх керівників на факти порушення державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією», указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, розпоряджень голови обласної державної адміністрації із цього питання, а також практичного здійснення профілактики корупційних діянь у підпорядкованих установах.

За дорученням Головного управління державної служби України та в рамках угоди про співробітництво Управлінням державної служби Голодержслужби України в Дніпропетровській області протягом 2006–2007 років надано методично-консультативну допомогу 22 районним державним адміністраціям, 24 структурним підрозділам облдержадміністрації, 22 територіальним підрозділам центральних органів виконавчої влади, 26 органам місцевого самоврядування з питань організаційно-кадрової роботи та запобігання проявам корупції.

Управління державної служби Голодержслужби України в Дніпропетровській області проводить також додаткові організаційні та практичні заходи, спрямовані на безумовне

виконання законів України «Про державну службу» і «Про боротьбу з корупцією». Запроваджено щоквартальний моніторинг проведеної роботи щодо запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області.

За результатами моніторингу здійснено корегувальні дії. У всіх райдержадміністраціях області розроблено та схвалено відповідні заходи на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року № 1767, а органами місцевого самоврядування області прийнято відповідні рішення щодо затвердження комплексних програм профілактики злочинності й, зокрема, корупції.

Так, наприклад, у виконавчому комітеті Вільногірської міської ради, Тернівській міській раді, Довгинцівській (Кривий Ріг), Красногвардійській (Дніпропетровськ), Дніпровській (Дніпродзержинськ) районних радах та інших органах місцевого самоврядування створено робочі групи з метою усунення порушень чинного законодавства та запобігання проявам корупції у сфері використання бюджетних коштів, а в Індустріальній районній раді (Дніпропетровськ) – комісію з питань протидії корупції серед її виконавчих органів.

Проведений моніторинг також засвідчив, що в усіх без винятку органах влади області призначено особи, відповідальні за проведення заходів з питань запобігання корупційним і злочинним проявам на державній службі та в органах місцевого самоврядування. Однак через недостатнє фінансування поки що проблемним залишається питання стосовно виконання органами влади постанови Кабінету Міністрів України від 2 червня 2003 року № 828 «Про заходи щодо підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань боротьби з корупцією» у частині обов'язкового спеціалізованого підвищення кваліфікації державних службовців у Київському національному університеті внутрішніх справ України.

На виконання листа Головного управління державної служби України від 15 червня 2007 року № 84/70/22-07 про вжиття заходів відповідно до статті 30 Закону України «Про державну службу» щодо осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності згідно із Законом України «Про боротьбу з корупцією», Управління державної служби Голодержслужби України в Дніпропетровській області щомісячно узагальнює інформацію за складеними протоколами



відносно реагування керівників органів влади на корупційні діяння державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (згідно зі статистичним звітом Міністерства внутрішніх справ України за формою 1-KOP).

З метою зменшення кількості корупційних правопорушень в органах влади та дотримання ними вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією» в області розроблено спільний план дій, що передбачає:

- затвердження відповідних заходів щодо запобігання корупційним і злочинним проявам на державній службі та в органах місцевого самоврядування з урахуванням Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки;
- взаємодію органів влади з правоохоронними органами та судами в частині своєчасного інформування про випадки вчинення корупційних діянь;
- проведення відповідної роботи з державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, які працюють у сферах з високим ризиком прояву корупції;
- розгляд на засіданнях колегій (виконкомів) не менш як один раз на півроку питань, пов'язаних з виконанням вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією», і стану організаційно-кадрової роботи.

Відповідно до розпорядження голови Дніпропетровської облдержадміністрації від 3 вересня 2007 року № Р-367/0/3-07 «Про заходи щодо стабілізації криміногенної ситуації в області» кожен факт учинення державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування корупційного діяння має бути розглянуто на засіданнях колегій і прийнято відповідне рішення, а питання підвищення кваліфікації осіб, відповідальних за організацію роботи із запобігання проявам корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування області, поставлено в ряд першочергових.

Для покращення роботи щодо профілактики зловживань у сфері державного управління в органах влади Дніпропетровської області діє

система оперативного реагування на факти корупційних діянь серед державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та здійснюються перевірки діяльності райдержадміністрацій з питань дотримання вимог законів України «Про державну службу» і «Про боротьбу з корупцією».

На виїзному засіданні Координаційної ради з питань державної служби Дніпропетровської облдержадміністрації заслухано робочий звіт Дніпропетровської райдержадміністрації, зокрема, виконання нею законодавства про державну службу, здійснення заходів щодо запобігання проявам корупції та реагування на них.

Питання виконання органами влади області вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією» розглянуто в серпні 2007 року на засіданні колегії облдержадміністрації. Прийнято рішення, за яким керівники цих підрозділів зобов'язані взяти під особистий контроль проблему запобігання проявам корупції серед державних службовців, здійснювати ротацію кадрів і забезпечувати розгляд проведених антикорупційних заходів на засіданнях колегій.

Одним із заходів щодо запобігання проявам корупції в Дніпропетровській області стало підвищення рівня правової освіти державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Із цією метою проведено короткотермінові семінари, проблеми корупції включено до навчальних програм, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування розглянуто нові законопроекти, зокрема «Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави», «Стратегія модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» і «Про заохочення та дисциплінарну відповідальність державного службовця».

Такий комплексний підхід до вирішення питань протидії корупції дасть можливість отримати реальні результати від заходів, спрямованих на запобігання порушенням антикорупційного законодавства органами влади області.





РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ ВИВЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ У ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ (ПОЛТАВСЬКА ОБЛАСТЬ)



ОЛЕКСІЙ ЗАЙЧЕНКО,
начальник управління
з питань внутрішньої політики
Полтавської обласної державної адміністрації

Постановка проблеми. Сьогодні, в умовах демократії, від держави крім виконання суто управлінських функцій вимагається цілеспрямоване формування громадської думки, налагодження постійного двостороннього зв'язку зі спільнотою. Демократичний розвиток незалежного українського суспільства створив нову ситуацію у взаєминах громадян із владою. З одного боку, їхні організації стають менш залежними від держави, з іншого – органи державної влади й місцевого самоврядування дедалі більшою мірою залежать від громадян та їхніх об'єднань і тому вже не можуть ефективно виконувати свої функції без взаємодії із суспільством [1]. Колишній авторитаризм нині поступається місцем публічним формам роботи органів влади, їх більшій прозорості, координації дій з різними групами населення.



НАТАЛІЯ КОРОБКА,
головний спеціаліст управління
з питань внутрішньої політики
Полтавської обласної державної адміністрації

Новий механізм консультацій державних органів і громадськості запроваджено 2004 року Указом Президента «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [2]. На його підставі Кабінет Міністрів України ухвалив постанову «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [3], якою був затверджений Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, утворено Громадську раду при Кабінеті Міністрів України, затверджено Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України та Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади. У цих документах визначені вимоги до організації та проведення органами



виконавчої влади консультацій із громадськістю щодо вироблення і здійснення державної політики. Спираючись на основні положення зазначених документів, центральні й місцеві органи виконавчої влади утворили підрозділи, відповідальні за зв'язки з громадськістю та засобами масової інформації. Основними завданнями таких підрозділів стали організація і проведення опитувань громадян, консультування з громадськими об'єднаннями стосовно різних площин державного управління.

З початку 2005 року нове керівництво країни серед основних принципів своєї діяльності задекларувало відкритість і прозорість влади для громадськості, що дало поштовх створенню в органах державної влади спеціальних структур, які мають забезпечувати не просто інформування, а постійний діалог із громадськістю, стимулюючи при цьому проведення нових за своїми цілями соціологічних досліджень. Проте дати точну й повну відповідь на запитання, яким чином і якою мірою державна влада в Україні спирається на громадську думку, досить складно, оскільки тривалий час цей напрям не використовувався й широкі опитування представників державної влади із зазначеної проблеми не проводилися.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У вітчизняній науковій літературі проблема місця й ролі громадської думки в державному управлінні розроблена недостатньо. Серед українських дослідників, чий доробок присвячений цій темі, можна виокремити В. Осовського [4], А. Ручку [5], Ю.Сурміна [6]. Фундаментальні праці випустили російські вчені М. Горшков [7], В. Житенев [8] та ін. Найбільш відомим у світі є ґрунтовний аналіз сутності та проблем громадської думки, здійснений ще на початку ХХ століття А. Лоуелом у роботі «Громадська думка і народний уряд» [9].

Мета статті – розкрити кількісні та якісні аспекти вивчення громадської думки у процесі формування й реалізації державної політики на прикладі роботи, що здійснюється управлінням з питань внутрішньої політики Полтавської обласної державної адміністрації.

Виклад основного матеріалу. Процеси демократизації суспільства в нашій країні мають принципово важливе значення на сучасному етапі, посилюючи роль громадської думки як соціального інституту й активно діючого об'єкта соціального управління. Однак соціологічні дослідження свідчать, що сила громадської

думки, її здатність регулювати суспільні відносини використовуються ще не повністю.

Одним із найважливіших показників суспільного розвитку й демократії є система відносин владних структур, органів державного управління і громадської думки. Що активніше й повніше влада надає можливість масам брати участь у суспільно-політичних процесах, то вона більше демократична й ефективна [10]. Урахування громадської думки у процесі управління на всіх його стадіях є нормою взаємовідносин владних структур і громадськості й повинно мати не випадковий характер, а здійснюватися цілеспрямовано й систематично, оскільки саме громадська думка являє собою джерело важливих соціально-політичних відомостей [11].

Отримати науково точні дані можна за допомогою постійного моніторингу громадської думки. Причому брати до уваги слід усю сукупність інформації, незалежно від того, позитивними чи негативними є здобуті відомості, більшістю чи меншістю вони висловлені, урегульовані чи ні законодавчо.

Результати опитувань громадян можна вважати *первинною, початковою інформацією*, необхідною для прийняття управлінських рішень, яка без систематизації та логічного оброблення містить фрагментарні, описові відомості про сприйняття та бачення соціальними спільнотами тих чи інших процесів, явищ суспільно-політичного життя. Тільки після систематизації розрізнених даних і виявлення закономірних зв'язків між фактами й подіями громадська думка набуває якості *науково-го знання* [12].

Вивчення громадської думки у процесі формування та реалізації державної політики є базовою складовою моделі механізму взаємодії громади і влади. До її інших невід'ємних складових належать урахування отриманих систематизованих даних під час підготовки управлінських рішень і формування, у свою чергу, нової громадської думки [13].

За сучасних умов владі вкрай важливо знати, як оцінює її населення міста, регіону чи країни в цілому. Якщо ставлення негативне, то вирішити, що треба зробити для того, щоб воно стало позитивним. Тому одним з найважливіших аспектів взаємодії спільноти і влади є вивчення (моніторинг) громадської думки як замір суспільних настроїв, орієнтацій, позицій, очікувань і цінностей.

Органами державного управління Полтавської області створено й опрацьовано **способи й засоби вивчення громадської думки**.



1. Найважливішим є **аналіз листів та звернень громадян, що надходять до органів влади**, який дає змогу зробити висновки щодо того, які проблеми в конкретних населених пунктах найбільше турбують людей, прослідкувати зміни в їхніх поглядах стосовно функціонування тієї чи іншої галузі, установи, організації. Інакше кажучи, листи і звернення громадян слугують конкретним сигналом неблагополуччя в тому чи іншому населеному пункті або тій чи іншій галузі, а також одним з каналів отримання інформації від жителів області.

Для усунення стереотипів і впровадження нових підходів до здійснення внутрішньої політики, унеможливлення усталеності та упередженості, байдужості під час розгляду запитів громадян Полтавською облдержадміністрацією та безпосередньо управлінням з питань внутрішньої політики облдержадміністрації не лише

вживаються заходи реагування на найбільш гострі суспільно значущі проблеми, порушені громадянами у зверненнях, але й проводиться всебічний аналіз цих звернень і з'ясовуються причини, через які виникають проблеми. Уся кореспонденція опрацьовується відповідно до вимог чинного законодавства з дотриманням термінів виконання.

Завдяки уважному ставленню органів влади області до потреб населення, повному розгляду попередніх порушень у зверненнях питань спостерігається тенденція до поступового зменшення кількості письмових звернень. Якщо протягом 2005 року до облдержадміністрації та органів місцевого самоврядування разом надійшло 85995 звернень, то 2006 року їх кількість зменшилася до 84 934; до облдержадміністрації за такі самі періоди надійшло відповідно 12342 і 6025 звернень (рис. 1).

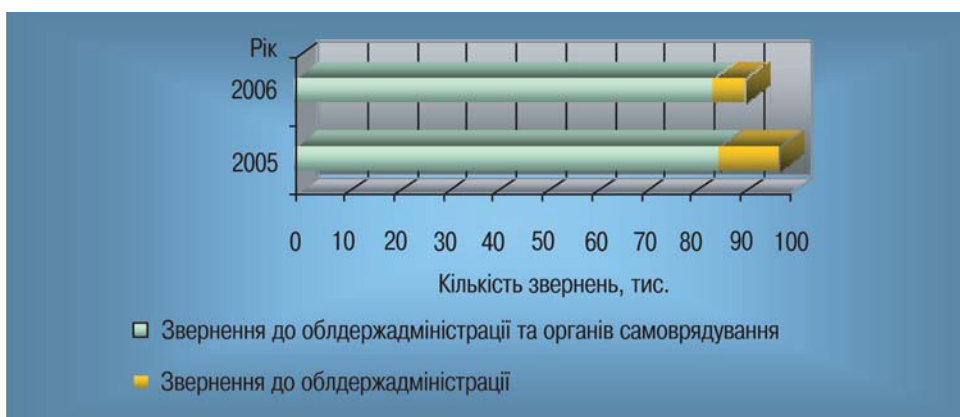


Рис. 1. Зменшення кількості звернень до Полтавської обласної державної адміністрації 2006 року порівняно з попереднім

Безпосередньо до управління з питань внутрішньої політики облдержадміністрації за 5 міся-

ців 2007 року надійшло 31 звернення, за аналогічний період 2006 року – 34, а 2005 року – 51 (рис. 2).

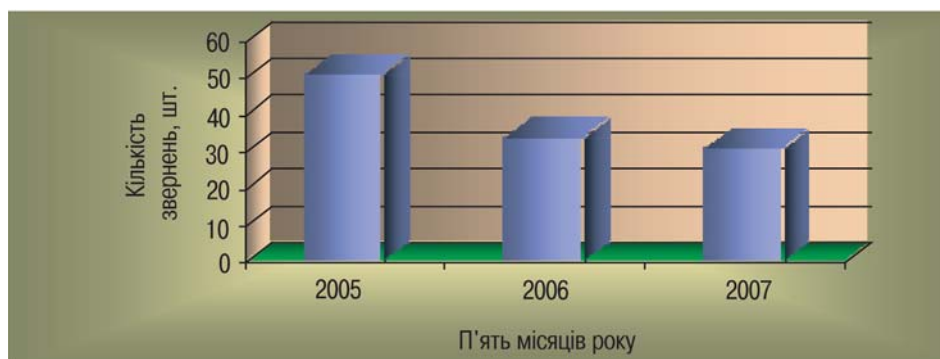


Рис. 2. Зменшення кількості звернень до управління з питань внутрішньої політики Полтавської облдержадміністрації впродовж відповідних періодів 2005–2007 років



2. Одним зі способів вивчення громадської думки є також **аналіз питань до лекторів під час проведення єдиного дня інформування**. На Полтавщині, зокрема, створена й діє певна система інформування населення з актуальних питань внутрішньої та зовнішньої політики держави, діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо їх реалізації.

Система передбачає активну роз'яснювальну діяльність представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. До такої роботи щомісячно залучається 30 доповідачів облдержадміністрації та понад 400 лекторів райдержадміністрацій та міськвиконкомів, які охоплюють інформаційно-роз'яснювальну роботу понад 50 тис. мешканців краю.

Для посилення впливу на формування громадської думки тематичні матеріали тиражуються районними комунальними друкарнями, виступи керівництва районів публікуються в засобах масової інформації. Окрім того, матеріали єдиних днів інформування оперативно розміщуються на офіційному веб-сайті управління

з питань внутрішньої політики облдержадміністрації, оприлюднюються засобами районного радіомовлення та місцевих телерадіокомпаній.

Важливою частиною цієї системи роботи є зворотний зв'язок. Щомісяця райдержадміністрації звітують про проведену роботу, дають характеристику реакції населення, аналізують найбільш характерні запитання, що виникають під час безпосереднього спілкування з людьми. Це, у свою чергу, значно розширює можливості громадян донести свої проблеми до відома органів влади. Якщо система обліку запитань і пропозицій та реагування на них відпрацьована належним чином – значно поліпшується взаєморозуміння між населенням і владою. Наприклад, у Полтавській облдержадміністрації після кожного дня інформування запитання і пропозиції узагальнюються управлінням з питань внутрішньої політики облдержадміністрації і направляються для реагування у відповідні інстанції. Таким чином оперативно вирішуються гострі проблеми, за потреби проводиться роз'яснювальна робота (рис. 3).

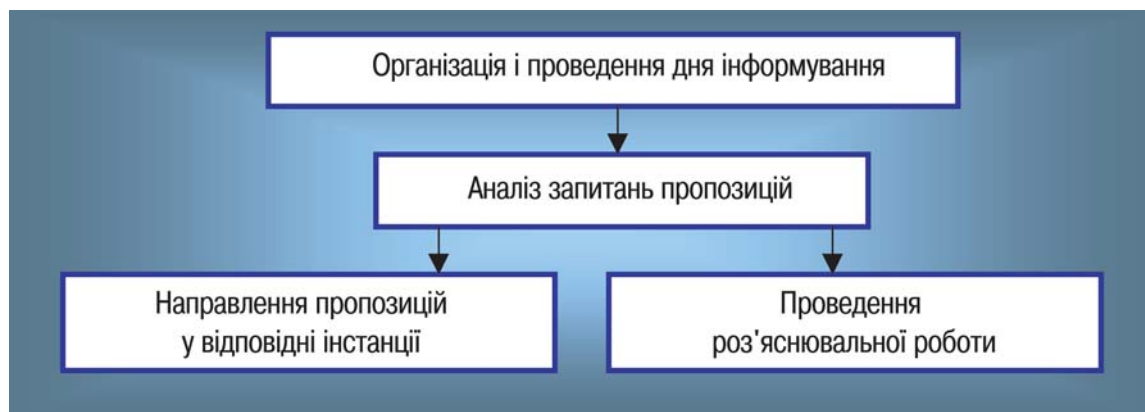


Рис. 3. Схема вивчення і вирішення проблем населення за допомогою організації днів інформування управлінням з питань внутрішньої політики Полтавської облдержадміністрації

3. Важливим й ефективним способом вивчення громадської думки є також **аналіз матеріалів за результатами зборів у трудових колективах і за місцем проживання**, нарад, громадських слухань, систематичних зустрічей керівників міст і районів з населенням. Такі заходи допомагають скласти уявлення не тільки про ключові проблеми, але й про політичні орієнтири населення, рівень соціального напруження, оціночне ставлення до основних напрямів державної політики, діяльності органів влади всіх рівнів та їх керівників.

Розпорядженням голови Полтавської облдержадміністрації від 17 червня 2005 року № 160

створено Громадську колегію при голові облдержадміністрації як консультативно-дорадчий орган, основним завданням якого є сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами та забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та виконання рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади. Зокрема, під час проведення чергового засідання Громадської колегії при голові облдержадміністрації 11 червня 2007 року проведено експертне опитування стосовно ініціатив Львівської облдержадміністрації щодо спорудження пам'ятника жертвам депортації українців XX століття.



4. Ефективним каналом вивчення громадської думки є **листи до засобів масової інформації**. Друковані засоби масової інформації можуть також успішно виконувати роль інтерв'юєрів у соціологічному опитуванні, розміщуючи анкети на шпальтах газет і журналів. Звичайно, опитування в пресі мають свої недоліки, насамперед такий, як обмежене коло респондентів (лише ті, хто читають відповідне видання та мають можливість і бажання вирізати, заповнити й відіслати анкету). Тому опитування в засобах масової інформації є сенс використовувати лише для зондажу громадської думки щодо вузького кола проблем, з приводу яких читачів можна визнати достатньо компетентними. Разом з тим важливими перевагами поштового опитування є його відносно невисока вартість і простота організації, а також змога отримати досить ширі відповіді завдяки добровільній участі та анонімності.

5. Найбільш потужним способом отримання інформації про громадську думку є, без сумніву, **конкретно-соціологічне дослідження**. Варто зазначити, що сучасне соціологічне вивчення дає більш науково обґрунтовані й надійні результати, хоча це трудомісткий і дорогий процес. Основний методологічний принцип соціологічних досліджень полягає в тому, що результати, отримані від вибіркової сукупності громадян, поширюються на генеральну сукупність, що, у свою чергу, дає економію часу, людських ресурсів і матеріальних витрат.

Відповідно до пункту 4 Положення про Управління з питань внутрішньої політики Полтавської облдержадміністрації його працівники здійснюють постійний моніторинг громадсько-політичних настроїв населення та оцінюють суспільно-політичну ситуацію в області, узагальнюючи громадську думку та реагування різних верств населення на актуальні питання суспільного життя, аналізуючи можливі наслідки прийнятих соціальних і політичних рішень.

Для забезпечення засад відкритості, прозорості та гласності в діяльності органів державної влади, упровадження нових форм і методів взаємодії влади з громадськістю з ініціативи управління з питань внутрішньої політики Полтавської облдержадміністрації започатковано щоквартальні опитування мешканців області про різні суспільно-політичні процеси, соціально-економічне становище в державі та регіоні, за результатами яких вивчаються й узагальнюються тенденції суспільного розвитку, зміни поглядів полтавців.

Опитування проводяться вибіркою (близько 1500 осіб), що репрезентує доросле населення області за основними соціально-демографічними показниками, методом анкетування. Його інструментарій (анкета) складається з двох частин:

1) *постійної (моніторингової)*, що включає питання, за якими можна з'ясувати соціально-економічне «самопочуття» жителів області й рівень їхньої довіри до основних інститутів державної влади та суб'єктів суспільно-політичного життя, визначити ступінь підтримки діяльності вищих посадових осіб;

2) *змінної (тематичної)*, що включає питання, присвячені одній, найбільш актуальній на час опитування, темі.

За підсумками опитування здійснюється статистичний аналіз даних і готується звіт, де представлені узагальнені дані дослідження, а також зразки інструментарію, таблиці, графіки, діаграми.

До постійних тем моніторингу з внутрішньо-політичних питань належать: рівень підтримки громадянами дій органів державної влади та окремих політиків і державних діячів; оцінка сучасного стану та перспектив розвитку українського суспільства. Систематично вивчаються основні показники соціального самопочуття: самооцінка громадянами свого матеріального становища, рейтинг першочергових потреб жителів області й рівень їх задоволеності.

Моніторинг зовнішньополітичних орієнтацій містить питання про ставлення громадян до перспектив розвитку відносин з Росією, США, країнами СНД та можливого вступу України до ЄС і НАТО.

У цьому контексті слід відзначити налагоджену співпрацю управління з питань внутрішньої політики з іншими структурними підрозділами облдержадміністрації, Управлінням державної служби України в Полтавській області, з такою громадською організацією, як Центр соціальних досліджень тощо. Одним з помітних результатів спільної роботи стало видання в листопаді 2006 року збірки «Європейська інтеграція України і Полтавщина» [14], де, зокрема, презентовано статтю «Зовнішньополітичні орієнтири населення Полтавщини», підготовлену управлінням з питань внутрішньої політики за результатами соціологічного опитування, що проводилося в липні того ж року серед мешканців м. Кременчука, Комсомольська, Лубен та 20 районів області (загальна кількість респондентів – 1236 осіб).



Серед соціологічних досліджень, що проводяться управлінням з питань внутрішньої політики, вагоме значення мають *цільові експертні дослідження*. Лише 2006 року проведено вісім соціопитувань, якими охоплено близько 8 тис. респондентів, у I півріччі 2007 року – чотири соціопитування, у яких взяли участь близько 5 тис. респондентів. Результати цих заходів проаналізовано, узагальнено й надано керівництву облдержадміністрації для ознайомлення та прийняття відповідних рішень.

Одним з ключових завдань здійснених цільових досліджень було визначення проблемних питань життєдіяльності регіону та пріоритетних шляхів їх розв'язання. Аналіз динаміки рівня довіри до керівництва облдержадміністрації, облради, райдержадміністрацій та райрад, ступеня підтримки їх діяльності мешканцями області допомагає з'ясувати стан поінформованості населення про роботу органів державної влади, пов'язувати діяльність керівництва області з певними відрізками часу, суб'єктивними та об'єктивними процесами в державі й регіоні, що, у свою чергу, дає можливість керівництву області встановити пріоритетні напрями своєї роботи й утримувати гідні позиції в рейтингу суспільної довіри, а в цілому сприятиме підвищенню іміджу органів влади на місцях. Адже результативність прийнятих органами влади рішень, успіх управління на місцевому рівні певною мірою залежать від того, наскільки ці рішення відповідатимуть інтересам громади, як їх сприймуть мешканці краю, яку оцінку вони отримають у широкого загалу.

Опрацьовані результати опитувань населення, уособлюючи громадську думку, постійно використовуються в діяльності управління з питань внутрішньої політики облдержадміністрації, зокрема для складання аналітичних довідок про суспільно-політичну ситуацію в регіоні, які систематично подаються керівництву облдержадміністрації, а також надсилаються до Секретаріату Президента України та Кабінету Міністрів України. Ці матеріали також постійно оприлюднюються на веб-сайті управління з питань внутрішньої політики облдержадміністрації.

Практичне значення отриманих результатів дослідження полягає в тому, що сформульовані теоретичні положення можуть бути використані органами виконавчої влади та місцевого самоврядування для підвищення ефективності їх діяльності, створення програм соціально-економічного розвитку регіонів (з посиленням уваги до окремих питань), вирішення локальних проблем.

Що стосується **механізму вивчення й урахування громадської думки** з метою ухвалення тих чи інших управлінських рішень, то перш за все (на будь-якому державному рівні) потрібно відокремити ті питання, що зачіпають інтереси широких верств населення, від тих, що торкаються окремих його груп. На наступному етапі необхідно з'ясувати громадську думку про шляхи вирішення проблем. Таку діагностику можна здійснювати всіма названими вище способами дослідження громадської думки. Далі слід проаналізувати точку зору населення й розглянути її крізь призму компетентності, оскільки громада далеко не завжди може бути достатньо компетентною щодо шляхів вирішення тієї чи іншої проблеми. Інакше кажучи, громадську думку треба обов'язково зіставляти з думкою експертів-фахівців [4].

У тому разі, якщо з'ясується, що рішення відповідає інтересам населення і громадська думка щодо нього є достатньо компетентною, а отже, його підтримує, то можна перейти до ухвалення даного рішення. Якщо ж виявиться, що рішення з точки зору експертів відповідає інтересам населення, але громадська думка його не сприймає, бо є недостатньо компетентною, тоді потрібно включати механізм активної роз'яснювальної роботи.

Оскільки формування громадської думки здійснюється за допомогою інформування населення з тих чи інших питань, то традиційно склалося два шляхи впливу на нього:

1) безпосереднє звернення органів державного управління до громадськості (зустрічі керівників і працівників органів влади з населенням; особисті прийоми, проведення круглих столів, виставок тощо);

2) непрямі звернення до громадськості (через засоби масової інформації).

Таким чином, застосовуючи різні методи вивчення громадської думки, які більшою чи меншою мірою можуть бути використані управлінськими ланками різних рівнів у його механізмі, органи влади мають змогу активно впливати як на процеси формування суджень і переконань людей щодо здійснюваної державної політики, так і на хід її реалізації.

Висновки. Вивчення громадської думки є важливою складовою аналізу суспільно-політичної ситуації, однією з форм залучення населення до творення та виконання державної політики, забезпечує дійовий зворотний зв'язок у системі соціального контролю. У демократичному суспільстві керувати всупереч громадській думці



просто неможливо. У ньому всі принципові рішення йдуть від базових потреб і цінностей, орієнтацій і прихильностей населення. Саме тому в Україні, яка прагне стати врівень з усталеними світовими демократіями, так важливо впроваджувати й удосконалювати систему врахування громадської думки в підготовці управлінських рішень.

Ефективною може бути лише така політика, що спирається на потужну суспільну підтримку, а отже, вона має відповідати суспільним очікуванням і сподіванням. Нехтування громадською думкою, впевненість окремих посадових осіб у тому, що до громадян не варто звертатися за порадою, неминуче призводять до помилок та авторитарності влади, спричиняють напруженість і відчуження між державою й суспільством.

На сьогодні управлінням з питань внутрішньої політики Полтавської облдержадміністрації проводиться моніторинг громадської думки в області. Проте відсутність коштів на такі дослідження призводить до епізодичності проведення цієї роботи, а отже, значно знижує її якість та результативність. За такої ситуації оптимальним виходом є замовлення послуг в недержавних наукових центрах, що мають досвід роботи, розроблену репрезентативну вибірку, перевірену опитувальну мережу, здійснюють контроль роботи інтерв'юерів і забезпечені програмами для оброблення первинних даних.

Отже, потреби сьогодення диктують необхідність формування законодавчої бази, яка б гарантувала обов'язкове систематичне вивчення громадської думки й зобов'язувала владні структури ухвалювати рішення з урахуванням волі та інтересів народу. Крім того, нині не обійтися без посилення інституційної спроможності державних органів для проведення соціологічних досліджень.

З метою покращення ситуації щодо відкритості органів державної влади доцільно розробити комплексну програму діяльності в цій галузі, передбачивши в ній реалізацію конкретних і дієвих заходів за такими напрямками:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення, а саме: уточнення положень законодавства про діяльність органів державної влади в частині організації та проведення соціологічних досліджень з передбаченням відповідного фінансування та вжиття комплексу заходів щодо підвищення технологічної забезпеченості структурних підрозділів, відповідальних за організацію та проведення соціологічних досліджень;

- систематичне навчання державних службовців, відповідальних за процес організації та

проведення дослідження громадської думки, постійне підвищення їх професійної кваліфікації;

- залучення до соціологічних досліджень недержавних наукових центрів, громадських організацій.

Отже, саме відкритість влади, її здатність, спроможність і готовність до діалогу з різними суспільними силами визначають внутрішньо-політичну ситуацію і впливають на процеси консолідації демократії.

Список використаних джерел

1. Корнєєва, Т. М. Відкритість української влади як системний функціональний феномен у сфері управління / Т. М. Корнєєва // Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства / за ред. А. В. Пазюка. – К. : Прайвесі Юкрейн, 2004. – С. 55–56.
2. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України : від 31 лип. 2004 р. : № 854 // Уряд. кур'єр. – 2004. – 5 серп.
3. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабміну України : від 15 жовт. 2004 р. : № 1378 // Уряд. кур'єр. – 2004. – 3 листоп.
4. Оссовський, В. Л. Проблема ідентифікації громадської думки / В. Л. Оссовський // Соціологія : Теорія, методи, маркетинг. – 1998. – № 1–2. – С. 82–86.
5. Ручка, А. А. Общественное мнение и власть: механизм взаимодействия / А. А. Ручка, В. Л. Оссовський, В. А. Матусевич и др. ; под ред. А. А. Ручки. – К. : Наук. думка, 1993. – 137 с.
6. Сурмін, Ю. П. Теорія громадської думки : курс лекцій / Ю. П. Сурмін. – К. : МАУП, 1999. – 72 с.
7. Горшков, М. К. Общественное мнение: история и современность / М. К. Горшков. – М. : Политиздат, 1988. – 383 с.
8. Житенев, В. Б. Общественное мнение в социальном управлении / Житенев В. Б. – Новосибирск : Наука, Сиб. отд-ние, 1987. – 164 с.
9. Lowell, A.-L. Public Opinion and Popular Government / By A. Lawrence Lowell. – New York : Longmans, Green, and Company. – 415 p.
10. Зелюк, В. В. Напрями та засоби удосконалення механізму взаємодії громадської думки і влади / В. В. Зелюк. – Полтава : ПОПОПП, 1998. – 72 с.
11. Абизов, В. Є. Політичне рішення: механізм прийняття / В. Є. Абизов, В. Г. Кремень. – К. : НІСД, 1995. – 63 с. – (Наук. доповіді ; вип. 40).
12. Каплан, Ю. Б. Особливості сучасних суспільно-політичних орієнтацій населення України / Ю. Б. Каплан // Стратег. панорама. – 2005. – № 2. – Спосіб доступу: www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/2005_2.php.
13. Дмитренко, О. Громадська думка як чинник демократизації політичної системи України / Олександр Дмитренко // Персонал. – 2007. – № 4. – С. 18–20.
14. Європейська інтеграція України і Полтавщина : [зб. статей] / за ред. В. В. Зелюка, М. І. Лахижі. – Полтава : Техносервіс, 2006. – 152 с.



РОЗВИТОК МАГІСТЕРСЬКИХ ПРОГРАМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ



ОЛЕКСІЙ ОБОЛЕНСЬКИЙ,

*доктор економічних наук, професор, перший віце-президент
Національної академії державного управління
при Президенті України*

У сучасному змінному світі проблема підготовки фахівців для публічної сфери є найактуальнішою з точки зору забезпечення стабільного розвитку суспільства та країни. Тематика публічної сфери, особливо публічної політики, займає одне із центральних місць у сучасній державно-управлінській думці.

Проте категорії «публічна сфера», «публічна політика», «демократичне врядування» в Україні не отримали належного визнання в науковій і нормативно-правовій літературі. Навчальні курси та спеціальна література у сфері державного управління не містять належного теоретичного та практичного матеріалу із цих питань. Можна сказати, що для нинішньої української управлінської думки поняття публічної сфери поки що є своєрідною terra incognita. За радянських часів ця проблема не була й не могла бути

предметом наукових досліджень. Влада не потребувала публічності та демократичних механізмів державного управління.

Тим часом на Заході тематика публічної сфери постійно знаходилась у фокусі теоретичних дискусій і розглядалась як органічна складова управлінської науки, без якої неможливо зрозуміти механізми формування політики та взаємодії в цьому процесі держави, громадянського суспільства й ринкової економіки.

Поняття «публічна сфера» у науково-політичному лексиконі сьогодення використовується у двох аспектах. У вузькому розумінні вона, за визначенням німецького філософа і соціолога Юргена Хабермаса, означає, перш за все, ту область соціального життя, в якій формується суспільна думка. У широкому значенні – це сфера реалізації інтересів, властивих будь-якому суспільству, тобто суспільних інтересів у цілому.

Публічна сфера являє собою не тільки суспільний форум колективного пошуку громадянами своїх загальних цілей і засобів їх досягнення, але й область їх практичного втілення в систему реальних суспільних відносин та інститутів. Таким чином, формується свого роду інфраструктура публічної сфери.

Багатогранність суспільного життя зумовлює багатоманітність змісту публічної сфери. Вона включає принаймні чотири складові:

1) **економічна** – суспільний сектор економіки, виробництво суспільних благ, система перерозподілу доходів для задоволення потреб населення;

2) **соціальна** – суспільні й державні служби соціального забезпечення, що займаються питаннями виплати пенсії і соціальних допомог, зайнятості, охорони здоров'я, освіти, громадського транспорту та засобів комунікації, збереження незаселеного середовища, захисту від злочинності й корупції, комунального обслуговування, підтримки соціальної стабільності та комфортності;

3) **цивільно-політична** – недержавні самодіяльні об'єднання й асоціації громадян, цивільна мережа формування громадської думки, центри громадської солідарності та республіканізму;

4) **соціокультурна** – інститути збереження й відтворення духовних цінностей суспільства.



Публічна сфера виконує важливі функції, що забезпечують взаємодію влади, суспільства й економіки, а саме:

- визначає суспільні інтереси;
- здійснює публічний контроль за станом справ у державі, соціальній сфері й економіці;
- впливає на формування державної політики;
- інформує громадян щодо ситуації в публічній сфері.

Проте вона не може повноцінно виконувати свої функції, залучити громадян до управління справами громадянського суспільства й держави через формування та реалізацію публічної політики, оскільки ще не повністю сформована в Україні.

Разом з тим структура публічної політики держави зазнала суттєвих змін. У сучасному суспільстві вона диверсифікується на певні складові, зокрема макроекономічну*, соціальну, етнопонаціональну, екологічну, інформаційну, культурну.

Саме таке бачення сутності публічної сфери та публічної політики, істотні зміни в політичному, економічному й соціальному житті України зумовили необхідність модернізації всієї системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування**.

Чільне місце посідає проблема відповідності механізму держави та її апарату новій демократичній суспільно-політичній системі. У вітчизняній освітній галузі відсутнє обов'язкове навчання молоді основам громадянської освіти та демократичного врядування. Фінансування, спрямоване на професійне навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, у 100 разів менше, ніж у країнах розвиненої демократії.

Публічна сфера в Україні, сформована в майбутньому, повинна характеризуватися такими ознаками:

- громадяни, політики та державні службовці однаковою мірою розуміють принципи й інструменти демократії;
- населення та політики отримують від структур державного механізму принципово нові послуги;
- система вищої освіти вивчає основи демократичного врядування;
- національні навчальні заклади готують фахівців для публічної сфери;

* Макроекономічна, у свою чергу, поділяється на промислову, торгівельну, фінансову, фіскальну, аграрну та інші складові.

** Назва системи має відповідати нормам Закону України «Про вищу освіту» щодо професійної підготовки та післядипломної освіти.

• державні службовці отримують виключно новий зміст навчання, що відповідає політичним реаліям сьогодення.

Постає питання: яким чином здійснити перехід від існуючого стану участі громадян в управлінні справами суспільства до бажаного та як довго він триватиме?

По-перше, необхідно започаткувати обов'язкове вивчення основ демократичного врядування в середній і вищій школі. По-друге, слід розпочати підготовку магістрів для публічної сфери, у першу чергу для публічного адміністрування, за новим змістом у системі вищої освіти. По-третє, державні службовці мають регулярно отримувати освітні послуги з питань запровадження демократичних стандартів щоденної професійної діяльності в процесі підготовки рішень та їх реалізації, надання управлінських й адміністративних послуг.

Внесок Національної академії державного управління при Президенті України в модернізацію системи підготовки державних службовців полягатиме в таких заходах:

- створенні нових освітньо-професійних магістерських програм і підготовці науково-педагогічних кадрів для системи вищої освіти в галузі науки «державне управління»;
- розширенні переліку спеціальностей, за якими здобувають освіту магістри у сфері державного управління;
- розвитку цільової підготовки вищих керівних кадрів;
- підтриманні фундаментальності, індивідуалізації та практичній спрямованості магістерських програм.

Завдяки цьому академія постає центром і гарантом якісного професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування для проведення демократичних реформ в Україні.

1. Існуючі програми підготовки фахівців з державного управління

Понад десять років тому в Україні запроваджено освітню та наукову галузь «державне управління». Місією освітньої галузі є професійна підготовка та післядипломна освіта працівників органів державної влади й місцевого самоврядування, публічного сектору відповідно до потреб і запитів споживачів державних послуг, згідно з міжнародно визнаними освітніми стандартами,



на основі практичних досягнень шкіл з питань публічного адміністрування.

Цільовими групами освітньої галузі «державне управління» є:

- державні службовці й посадові особи місцевого самоврядування;
- народні депутати;
- депутати органів місцевого самоврядування всіх рівнів;
- керівники та менеджери державних підприємств, установ і організацій, які мають вищу освіту й досвід роботи в органах влади та місцевого самоврядування.

Ця галузь спрямована на підготовку магістрів за такими спеціальностями:

- управління суспільним розвитком (I–III категорії державних службовців, які здійснюють керівництво органом влади, його структурним підрозділом, надають управлінські послуги політичним керівникам);
- державне управління (I–IV категорії державних службовців, які очолюють структурний підрозділ органу влади, надають управлінські послуги політичним керівникам та організовують надання адміністративних послуг);
- державна служба (V–VII категорії державних службовців, які відповідають за організацію та надання адміністративних послуг).

Метою наукової галузі є проведення досліджень у сфері державного управління й місцевого самоврядування та підготовка кандидатів і докторів наук за різними спеціальностями, зокрема теорія й історія державного управління, механізми державного управління, державна служба, місцеве самоврядування.

До організації професійної підготовки та післядипломної освіти кадрів у галузі «державне управління» висуваються такі вимоги з урахуванням Болонського процесу:

- освіта протягом усього життя;
- освіта без кордонів, що ґрунтується на інформаційно-комунікаційних технологіях і доповнює новими можливостями традиційні методи;
- навчання за креативними моделями й індивідуальними освітніми траєкторіями;
- освіта, що розвивається на основі фундаментальних знань.

Головними завданнями в забезпеченні безперервності освіти працівників публічної сфери є:

- викладання основ демократичного врядування в системі середньої та вищої освіти;
- монополізація навчання фахівців у галузі «державне управління»;
- цільова підготовка вищих керівних кадрів;

- навчання державних службовців після їхнього призначення та у зв'язку зі змінами політичного курсу або прийняття нових нормативно-правових актів (має здійснюватися за різними видами підвищення кваліфікації залежно від попередньої отриманої освіти й досвіду професійної діяльності в органах державної влади та місцевого самоврядування).

Тим самим в Україні буде закладено основи для широкої просвіти населення у сфері демократизації державного управління й необхідні знання для подальшої професійної підготовки та післядипломної освіти фахівців публічної сфери.

2. Професійна підготовка фахівців для публічної сфери та публічного адміністрування

Важливим кроком у створенні повноцінної системи професійної підготовки та післядипломної освіти працівників публічної сфери є монополізація освітньої діяльності вищих навчальних закладів й установ післядипломної освіти в галузі «державне управління».

Цей процес включатиме:

- упровадження підготовки бакалаврів і магістрів за новими спеціальностями, спрямованими на професійну діяльність у публічній сфері в галузі науки «державне управління», у вищих навчальних закладах;
- розроблення стандартів навчання бакалаврів і магістрів за цими спеціальностями;
- підготовка науково-педагогічних працівників і навчально-методичного забезпечення.

За результатами щорічної конференції «Публічне адміністрування та управління багатоманітністю», проведеної Європейською групою публічного адміністрування, основними напрямками розвитку професійної підготовки є:

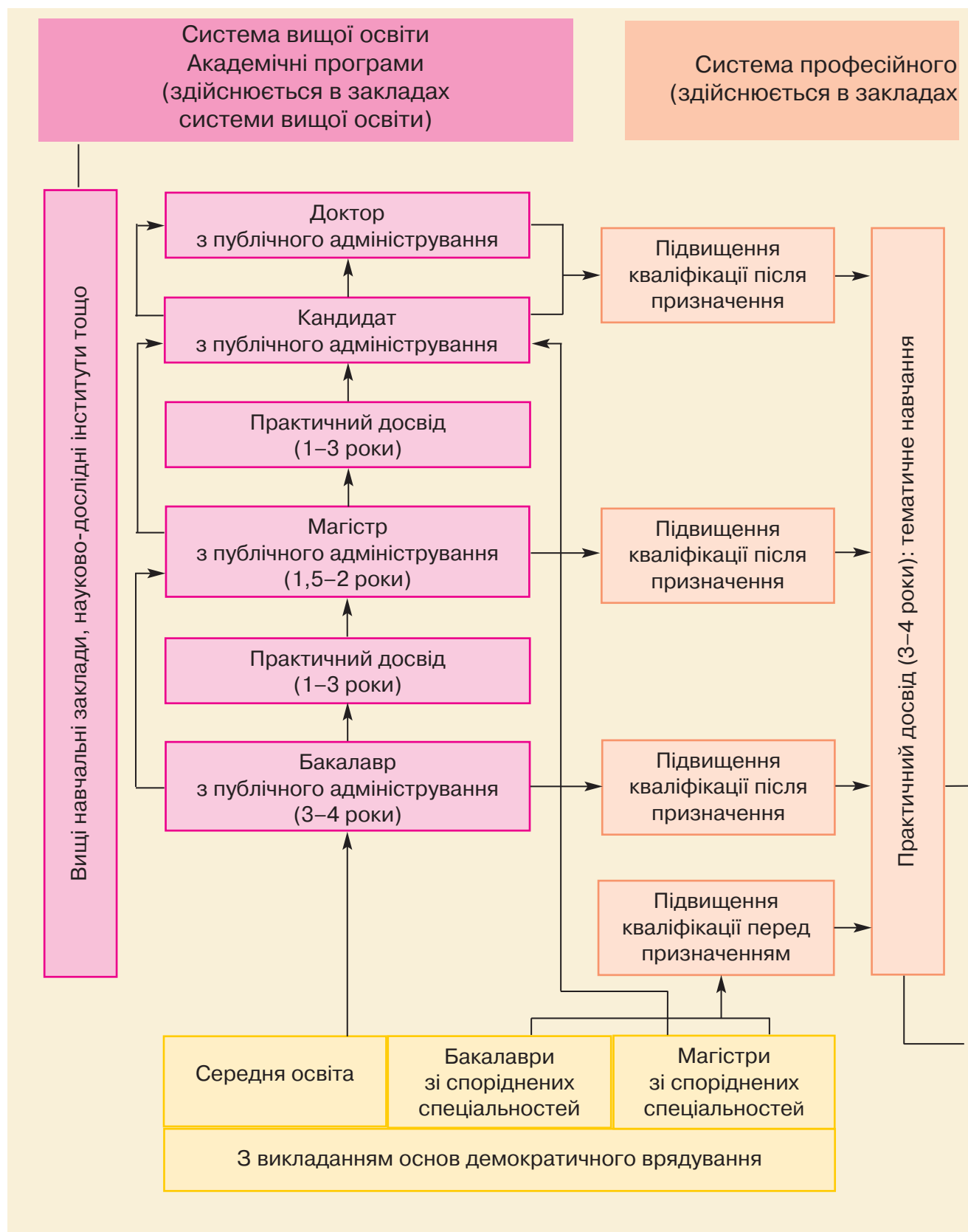
- створення магістерських програм підготовки фахівців для публічної сфери як академічного рівня для системи вищої освіти, так і професійних магістерських програм для післядипломної освіти (post-graduate, post-experience);
- забезпечення практичної спрямованості професійних магістерських програм для післядипломної освіти;
- формування змісту навчання за трьома складовими: демократичне врядування, регіональний розвиток та європейські справи.

Фахівцям, які навчалися за професійними магістерськими програмами, мають бути притаманні такі види компетенції:

- **функціональна** – застосування інструментів демократичного врядування у таких сферах, як



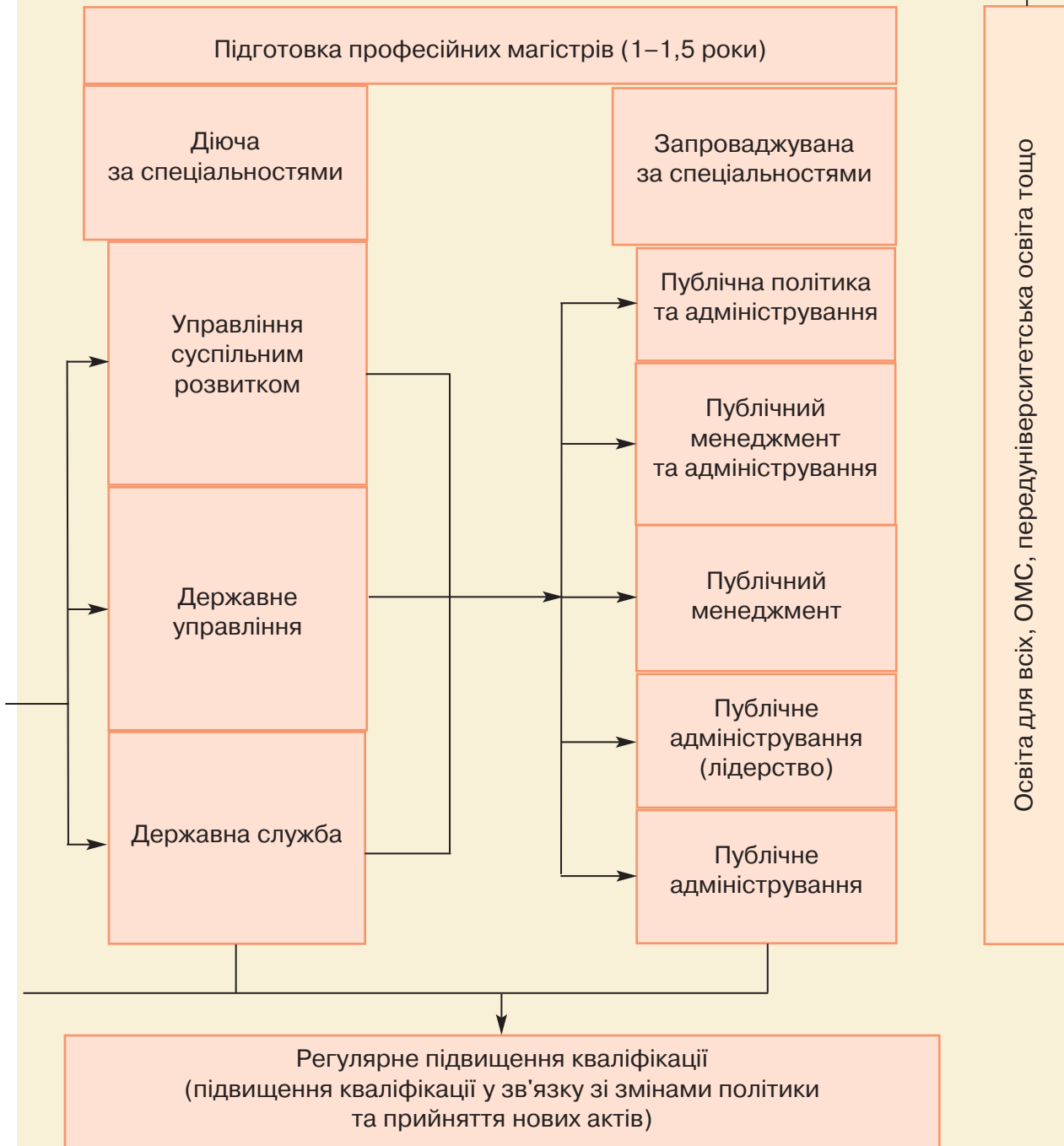
Схема професійної підготовки та післядипломної





освіти у сфері публічного адміністрування

навчання та післядипломної освіти
цієї системи й системи вищої освіти)





державне й регіональне управління, європейська співпраця, соціальний розвиток, регулювання економіки і публічних фінансів, комунікації, технології управління людськими ресурсами;

- **інтелектуальна** – здатність до аналітико-прогностичної діяльності, розробки й обґрунтування вибору найбільш ефективних рішень;
- **соціальна** – наявність комунікативних здібностей, уміння працювати в команді, готовність до співробітництва й вирішення конфліктів.

Учасниками конференції визнано перспективними такі напрями професійного навчання працівників публічної сфери:

- проведення порівняльного аналізу програми «Магістр публічного адміністрування» (МПА) різних країн і навчальних закладів у зв'язку з її розповсюдженням на всіх континентах (від Китаю до країн Латинської Америки);
- запровадження норм Болонського процесу для магістерських програм, зокрема надання 120 кредитів* для академічних програм;
- розроблення магістерських програм для підготовки вищих керівних кадрів публічної сфери, зокрема, використовуючи досвід Іспанського інституту публічного адміністрування (INAP), що крім навчання проводить конкурсний відбір на магістерську програму та фактично на зайняття посад вищих державних службовців (категорія А);
- проведення досліджень щодо визначення й обґрунтування змісту програми МПА для академічної сфери та післядипломної освіти;
- розроблення професійних програм для публічного адміністрування;
- оцінка якості навчання;
- вироблення підходів до загальних норм акредитації програм для публічного адміністрування.

3. Нова програма підготовки магістрів для публічного адміністрування

Національною академією державного управління при Президентові України спільно з Вищою школою управління та права (Берлін) за сприяння Німецького товариства технічної співпраці (GTZ) та підтримки уряду Федеративної Республіки Німеччина розроблено експериментальну освітньо-професійну програму «**Магістр публічного адміністрування**» (МПА).

Метою програми є підготовка фахівців для роботи у сфері державного управління, місцевого самоврядування та публічного сектору, які забезпечать європейський рівень надання

управлінських й адміністративних послуг за умов використання на практиці засад демократичного врядування.

Цільовою аудиторією МПА є:

- державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, які надають адміністративні послуги;
- народні депутати, їх помічники;
- депутати органів місцевого самоврядування всіх рівнів;
- керівники та менеджери публічної сфери, які мають вищу освіту і досвід роботи в структурах різних форм власності з надання управлінських й адміністративних послуг, а також організації державно-приватного партнерства;
- випускники вищих навчальних закладів, які проявили лідерські якості.

Фахівці, які навчалися за цією програмою, володіють функціональною, інтелектуальною й соціальною компетентністю.

До функціональної належить:

- підготовка, прийняття управлінських рішень і застосування правових, економічних, організаційних, психологічних та інших інструментів управлінської діяльності;
- пошук нових підходів до надання державної допомоги на розвиток окремих регіонів і галузей економіки;
- здатність проводити бюджетну, фінансову, зокрема податкову, політику на фоні процесів глобалізації та європейської інтеграції.

Інтелектуальна компетентність передбачає:

- виконання функцій і процедур щодо аналізу, прогнозування, планування, організації, бюджетування, оперативного управління, координації, звітності, контролю;
- розроблення та застосування інструментарію аналізу політики й організаційних форм залучення громадськості до процесів опрацювання та контролю управлінських рішень на державному, регіональному, муніципальному рівнях;
- здійснення експертизи, моніторингу, оцінювання очікуваних результатів і наслідків реалізації політики державних, регіональних та місцевих органів влади;
- проведення політичного аналізу й застосування його результатів у своїй діяльності.

Соціальна компетентність означає:

- вміння вести дискусії та переговори, забезпечувати комунікацію, вирішувати конфлікти;
- адміністративну спроможність (зокрема, робота в команді, навички проведення нарад,

* Один кредит – 30 годин.



управління ефективністю робочого часу, самоменеджмент);

- здатність управляти персоналом та його розвитком.

Навчання за експериментальною освітньо-професійною програмою підготовки магістрів публічного адміністрування здійснюється за трьома змістовими напрямками: 1) інструменти демократичного врядування; 2) інструменти стимулювання регіонального розвитку; 3) інструменти європейської співпраці.

Методика навчання має певні особливості, зокрема поєднання різних форм навчання (денна, заочна, дистанційна), спрямованість навчального процесу на практичну діяльність, фундаментальність та індивідуалізація підготовки, поєднання навчання та стажування.

Програма «Магістр публічного адміністрування» є абсолютно новою й суттєво відрізняється від існуючих програм підготовки фахівців у сфері державного управління.

Головні відмінні особливості програми МПА:

- самостійна робота становить значну частину навчального процесу;
- пріоритет надається практичним методам навчання;
- застосування новітніх технологій і методів навчання, таких як інтерактивні лекції, аналіз кейсів, ділові ігри, групові проекти, індивідуальні та групові презентації, майстер-класи, наукові семінари;
- прослуховування значної кількості магістерських вибіркокових дисциплін;
- участь у навчальному процесі керівників і фахівців секретаріатів Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, центральних органів виконавчої влади, практиків державного управління та бізнесу, а також іноземних фахівців;
- проведення науково-дослідної роботи на реальних матеріалах органів державної влади й місцевого самоврядування;
- проходження практики в органах державної влади та місцевого самоврядування, організаціях державно-приватного партнерства, а також за кордоном.

Програма триває 18 місяців, що становить 2700 годин, тобто 90 кредитів. З них нормативна частина – 60, варіативна частина – 15, стажування – 5, підготовка й захист магістерської роботи – 10 кредитів.

У другому й третьому семестрах викладаються обов'язкові для всіх слухачів дисципліни, що становлять нормативну частину навчального процесу.

До напрямку **інструменти демократичного врядування** в нормативній частині входять такі дисципліни, як вступ до публічного адміністрування – 3 кредити, соціальний розвиток – 3, політичні інститути та процеси – 4, комунікація в публічній адміністрації – 5, право, Конституція та врядування – 6, державне регулювання економіки й економічна політика – 5, електронне врядування – 4, публічні фінанси – 5.

За напрямом **інструменти європейської співпраці** пропонуються, зокрема, історія європейської інтеграції: етапи, результати та досягнення, політичні виклики європейської інтеграції – 3 кредити, інституційні основи ЄС – 3, вступ до європейського права – 4.

Напрямок **інструменти стимулювання регіонального розвитку** включає дисципліни, кожна з яких складає 5 кредитів: Public Management та процеси децентралізації в Європі, територіальне управління в Україні в умовах реформ, планування розвитку територій.

У третьому семестрі слухачі матимуть можливість опанувати дисципліни спеціалізації за напрямками: інструменти демократичного врядування, інструменти територіального розвитку, європейські справи та пройти стажування в секретаріатах Президента України й Кабінету Міністрів України, апараті Верховної Ради України, міністерствах, державних комітетах, урядових установах, центральних органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, обласних державних адміністраціях. Також передбачається стажування за кордоном у країнах – членах ЄС.

Таким чином, публічна сфера, публічна політика, публічне адміністрування – визначальні категорії управлінської думки та досліджень розвинутих демократій світу.

Наукові дослідження, професійна підготовка фахівців у сфері управління справами демократичного суспільства закладають основу для якісних змін українського буття, формування системи та структури влади, небайдужої до потреб людини, громадянина й суспільства.

Національна академія державного управління при Президенті України та її випускники повинні стати гарантами перетворення України на реально демократичну, правову, соціальну державу.





ДЕРЖАВНА РОЗБУДОВА ЧАСІВ ГЕТЬМАНАТУ ПАВЛА СКОРОПАДСЬКОГО



НАТАЛІЯ КРИШИНА,
кандидат історичних наук,
науковий редактор видавничого відділу
Відкритого акціонерного товариства «Український науково-
дослідний інститут спеціальних видів друку»
корпоративне підприємство ДАК «Укрвидавполіграфія»

Постановка проблеми. Державотворчі процеси в Україні на початку XX століття набули нового змісту – створено Українську Народну Республіку (УНР) та проголошено її самостійність. Це були безпрецедентні події у вітчизняній історії, що увічнили роль Центральної Ради в розбудові української державності. Проте вона, вичерпавши свій державотворчий потенціал, утративши довіру населення, яке її підтри-



НАТАЛІЯ ЛИТВИН,
кандидат історичних наук,
старший викладач кафедри філософських і соціальних наук
Київського національного
торговельно-економічного університету

мувало (селяни, робітники, солдати), не могла опанувати ситуацію в розбурханій більшовицькою агітацією країні. Крім того, ускладнилися відносини Центральної Ради з німецько-австрійським верховним командуванням, яке перебувало в Україні та суттєво впливало на внутрішньополітичну ситуацію в країні*.

Ситуація, що склалася, потребувала змін. На той час у політичних колах вважалося, що «лише

* Німецькі та австрійські війська були запрошені Центральною Радою для звільнення території УНР від більшовиків. Офіційний протокол про надання військової допомоги підписано 18 лютого 1918 року. Проте бездіяльність українського уряду, що не міг провести вдалі перетворення у внутрішній політиці та створити умови для успішного виконання зобов'язань Берестейського мирного договору щодо продовольчих поставок до Німеччини та Австро-Угорщини, забезпечення продовольством військ цих держав, які перебували в Україні, стала причиною втручання німецької військової адміністрації у внутрішні справи країни, а згодом – повалення Центральної Ради.



сильна, доброзичлива до народу влада тепер може принести користь, що і німці, і австрійці з такою владою будуть рахуватися» [1, с. 133]. Ідея встановлення «сильної влади» знайшла підтримку в суспільстві та німецько-австрійського верховного командування.

На з'їзді хліборобів, що проходив 29 квітня 1918 року в приміщенні київського цирку, його делегати (близько 8 тис. осіб) від восьми українських губерній обрали гетьманом України Павла Скоропадського (рис. 1).

Того ж дня в соборі Святої Софії єпископ Никодим миропомазав гетьмана й відслужив молебень [2]. У ніч з 29 на 30 квітня прихильники нової влади захопили всі найвищі державні установи. Таким чином, державний переворот, підтриманий німецько-австрійським військовим командуванням, засвідчив слабкість Централь-



Рис. 1. Гетьман Павло Скоропадський

ної Ради, втрату нею соціальної підтримки. Українська Народна Республіка припинила своє існування, а на зміну їй прийшла Українська держава.

Одним із першочергових завдань керівництва нової держави було налагодження роботи державного механізму. У період Гетьманату Павла Скоропадського державна розбудова спира-

лася на традиційні цінності й історичний досвід. Створення та правовий статус вищих органів державної влади обумовлювалися формою правління Української Держави, у якій поєднувалися республіканські й монархічні ознаки. З одного боку, встановлювався формальний титул монарха – гетьмана, а з іншого – П. Скоропадський виконував свої повноваження лише тимчасово – до скликання Сейму, що мав стати парламентом. Досвід державотворення цього періоду може зацікавити не тільки істориків держави і права, але й тих, хто сьогодні займається проблемами державної розбудови в Україні (політики, державні службовці тощо), а його вивчення сприятиме поглибленню державницьких традицій та вдосконаленню української держави на сучасному етапі.

Аналіз основних досліджень і публікацій.

Донедавна період Гетьманату П. Скоропадського був недостатньо дослідженим. Першими, хто почав висвітлювати державотворчі процеси 1918 року, були безпосередні учасники подій: В. Винниченко, М. Грушевський, Д. Дорошенко, П. Скоропадський, П. Христюк та ін. Їхні праці містять значний фактичний матеріал і його аналіз. Незважаючи на певний суб'єктивізм в оцінці подій, вони залишаються важливим джерелом для висвітлення державного будівництва цього періоду.

Після проголошення незалежності України 1991 року зростає інтерес дослідників до вітчизняної історії, особливо тих її періодів, що не знайшли належного висвітлення та аналізу, включаючи добу Української Держави П. Скоропадського. Значний внесок у розробку проблеми зробили А. Буравченко, В. Верстюк, П. Гай-Нижник, М. Держалюк, П. Захарченко, О. Копиленко, М. Несук, Г. Папакін, Ф. Проданюк, О. Реєнт, В. Солдатенко та інші науковці. У їхніх працях висвітлені окремі аспекти державотворення періоду Гетьманату, зокрема створення та діяльність українського уряду в галузі внутрішньої та зовнішньої політики, вплив німецько-австрійського верховного командування на розбудову державного апарату.

Мета статті – розглянути й узагальнити досвід державної розбудови (створення, компетенція та діяльність вищих органів державної влади) у період Української Держави П. Скоропадського (29 квітня – 14 грудня 1918 року).

Виклад основного матеріалу. Основи державної розбудови в період Гетьманату на відміну від доби Центральної Ради викладені в перший день приходу П. Скоропадського до



влади у двох документах – *Грамоті до всього українського народу та Законах про тимчасовий державний устрій України*. Ці нормативні акти були своєрідною конституцією, оскільки регулювали основні сфери державного життя (влада гетьмана, повноваження уряду, права й обов'язки українських громадян, законодавча та судова системи, фінанси).

У грамоті П. Скоропадський повідомляв про розпуск Центральної та Малої рад, звільнення всіх міністрів та їхніх заступників, які працювали в уряді УНР, і оголошував себе «Гетьманом всієї України» [3, с. 134]. **Гетьман** зосереджував у своїх руках всю повноту влади: верховне управління державою; затвердження та санкціонування законів; призначення та звільнення голови уряду, інших державних службовців вищого рангу; затвердження міністрів Ради міністрів (рис. 2).

Згідно із законами, він представляв Українську Державу на міжнародній арені, був верховним головнокомандувачем української армії, оголошував військовий і надзвичайний стан у країні або в окремих її областях, милував засуджених, зменшував термін покарання. Таким чином, Закони про тимчасовий державний устрій України визначали компетенцію гетьманської влади. Павло Скоропадський уособлював законодавчу владу, оскільки, як зазначається в цьому документі, гетьман «стверджує закони й без його санкції ніякий закон не може мати сили» [3, с. 136].

Водночас у Грамоті до всього українського народу гетьман оголошував, що бере на себе ці повноваження тимчасово, тобто до скликання Державного Сейму, закон про вибори до якого мав бути виданий найближчим часом. Рада міністрів, у свою чергу, у заяві від 10 травня 1918 року підкреслювала: «Гетьман не думає стати самодержавцем. Назва Гетьман – це втілення в історичній національно-українській формі ідеї незалежної й вільної України» [4, с. 67].

Розбудова державного механізму здійснювалася шляхом створення вищих органів влади. Законами про тимчасовий державний устрій України визначалися функції **Ради міністрів**, що розробляла основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики держави. Отаман-міністр*, який очолював уряд, і міністри звітували перед

гетьманом за конкретну ділянку роботи та за діяльність кабінету в цілому. Справами Ради міністрів керував генеральний секретар й очолювана ним Генеральна канцелярія [3]. Таким чином, виконавча влада в Українській Державі покладалася на уряд, що був відповідальним перед гетьманом.

Окрім безпосередніх виконавчих функцій Раді міністрів належала також законодавча ініціатива. Міністерства готували законопроекти, подавали їх на розгляд Раді міністрів, а після розгляду, обговорення та схвалення уряду – на остаточне затвердження главі держави. Без санкції гетьмана закон не мав юридичної сили [4].

Сам П. Скоропадський підкреслював першочерговість формування Ради міністрів та відводив їй важливу роль у державній розбудові, наполягаючи на необхідності «створити сильний уряд для відновлення, перш за все, порядку, для чого необхідно створити адміністративний апарат, який у той час фактично був відсутній, і провести дійсно здорові демократичні реформи...» [1, с. 145].

Формування українського кабінету гетьман доручив М. Устимовичу. Проте його намагання створити дієздатний уряд не мали успіху (насамперед через відмову соціалістів-федералістів увійти до складу цього вищого органу влади).

30 квітня 1918 року П. Скоропадський призначив виконуючим обов'язки голови Ради міністрів М. Василенка, який також звернувся до українських соціалістичних партій із пропозицією делегувати кілька кандидатів до майбутнього уряду**. Проте М. Василенкові не вдалося залучити їх до співпраці.

Нарешті, 2 травня 1918 року Раду міністрів очолив Ф. Лизогуб, який завершив її формування. До середини травня уряд працював у складі [4], наведеному в таблиці.

До Ради міністрів входили в основному представники консервативного та ліберального політичних напрямів. Ліві та національні політичні сили відмежувалися від нової влади й перейшли до неї в опозицію. На відміну від Центральної Ради в гетьманському уряді відбулися структурні зміни. З'явилося два нових міністерства – народного здоров'я та релігійних справ. Крім

*Через деякий час отаман-міністр отримав назву голови Ради міністрів, а генеральний секретар – державного секретаря.

**На створенні коаліційного уряду, до якого входили б як праві, так і ліві партії, включаючи соціалістів-федералістів, наполягало німецьке командування в Україні. Таким чином німецька військова адміністрація хотіла запобігти конфронтації між різними політичними силами, оскільки була зацікавлена в стабільному уряді, що виконував би зобов'язання з продовольчих поставок.

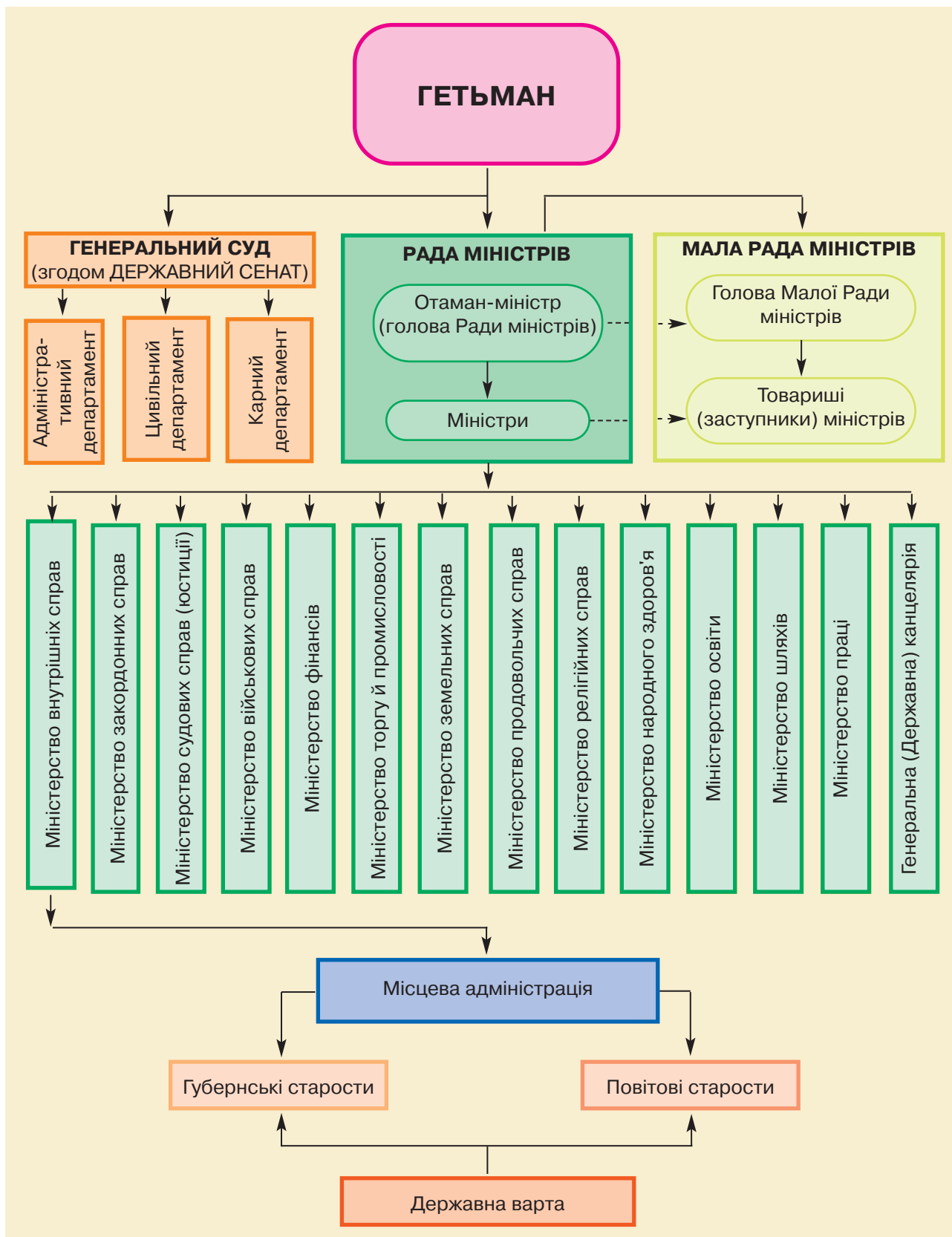


Рис. 2. Схема державного устрою часів Гетьманату Павла Скоропадського



Таблиця

Зміни в складі Ради міністрів за часів Гетьманату 1918 року

Посада	Призначена особа		
	2 травня	24 жовтня	14 листопада
Голова Ради міністрів	Ф. Лизогуб	Ф. Лизогуб	С. Гербель
Міністр внутрішніх справ	Ф. Лизогуб	В. Рейнбот	І. Кістяківський
Міністр закордонних справ	Д. Дорошенко	Д. Дорошенко	Г. Афанасьєв
Міністр судових справ (юстиції)	М. Чубинський	А. Вязлов	В. Рейнбот
Міністр військових справ	О. Рогоза	О. Рогоза	Д. Щуцький
Міністр фінансів	А. Ржепецький	А. Ржепецький	А. Ржепецький
Міністр торгу й промисловості	С. Гутник	С. Меринг	С. Меринг
Міністр земельних справ	В. Колокольцев	В. Леонтович	С. Гербель
Міністр продовольчих справ	Ю. Соколовський	С. Гербель	Г. Глінка
Міністр релігійних справ	В. Зіньківський	О. Лотоцький	М. Воронович
Міністр народного здоров'я	В. Любинський	В. Любинський	В. Любинський
Міністр освіти	М. Василенко	П. Стебницький	В. Науменко
Міністр шляхів	Б. Бутенко	Б. Бутенко	В. Ляндеберг
Міністр праці	Ю. Вагнер	М. Славинський	В. Косинський
Державний контролер	Г. Афанасьєв	С. Петров	С. Петров
Державний секретар	І. Кістяківський	С. Завадський	—

того, міністерства поділялися на департаменти. Наприклад, Міністерство внутрішніх справ складалося з департаментів міського самоврядування, державної варти, біженців, а також управління у справах преси й головного управління військового обов'язку [5].

Призначаючи кандидатів на посади міністрів, П. Скоропадський звертав увагу не тільки на фахові, але й на їхні суто людські риси. Зокрема, голову уряду Ф. Лизогуба гетьман характеризував так: «...добре вихований, з м'якими манерами, він справляє дуже приємне враження, особливо на іноземців... Я вважаю його безумовно чесною людиною й вірив йому, що він свідомо ніяких дій, що йдуть урозріз з моїми бажаннями, таємно від мене не чинитиме» [1, с. 162].

Рада міністрів проводила свої засідання кожного дня з восьмої години вечора до першої або другої години ночі, а інколи – до четвертої або п'ятої години ранку в будинку № 40 на вулиці Інститутській (рис. 3) [4].

Для полегшення роботи уряду 25 травня 1918 року створено **Малу Раду міністрів**, до складу якої входили товариші, або заступники, міністрів. Вона розглядала законопроекти та адміністративні пропозиції окремих міністерств, що не потребували взаємної згоди відомств у письмовій формі; питання, пов'язані зі штатами і кошторисом міністерств; законопроекти й проекти загальноадміністративних розпо-

ряджень з метою їх узгодження; звернення окремих міністерств про асигнування кредитів до затвердження кошторисів та інші питання, передані урядом їй на розгляд. Мала Рада міністрів збиралася тричі на тиждень і засідала в тому ж приміщенні, що й уряд [4].

Таким чином, одним із центральних вищих органів влади в Українській Державі була Рада міністрів, що виконувала функції виконавчої влади. Вона мала й право законодавчої ініціативи, що обумовлювалося законом від 2 червня 1918 року про порядок складання законопроектів, внесення їх до Ради міністрів, обговорення, затвердження та про форму й порядок

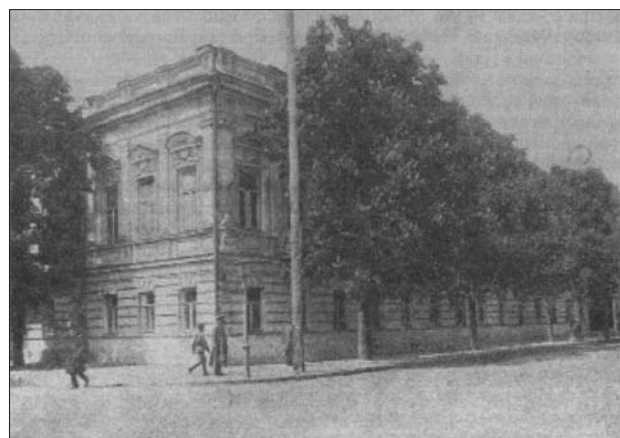


Рис. 3. Гетьманський будинок на вулиці Інститутській, 40 б



оголошення законів. Він визначав функції уряду в законодавчому процесі, керівництво яким покладалося на Державну канцелярію на чолі з державним секретарем [6].

Завдяки налагодженій роботі цих відомств за сім з половиною місяців існування гетьманату видано близько 500 законів, зокрема про українське громадянство, про заходи боротьби з розрухою в сільському господарстві, про створення Державного банку, про загальний військовий обов'язок, про організацію військово-судових установ та їх компетенцію, про відновлення українського козацтва, про обов'язкове вивчення української мови й літератури, а також історії та географії України в середніх школах.

Урядом велася робота щодо розроблення конституції. Один із проектів передбачав перетворення України на спадкову конституційну монархію на чолі з гетьманом, а парламент (Сейм) мав складатися з двох палат: верхньої – Державної ради (150 осіб) і нижньої – Ради депутатів (600 осіб). Проте він не визначав компетенцію та порядок роботи Сейму.

Інший проект конституції Української Держави, автором якого вважають С. Шелухіна, був більш демократичним. Він ґрунтувався на принципах народовладдя й поділу влади на законодавчу (парламент), виконавчу (Рада міністрів) і судову (Генеральний суд) [7]. Ці два варіанти конституції так і залишилися нереалізованими проектами.

Наступним кроком уряду на шляху розбудови державного механізму було створення 18 травня 1918 року **Державної варти**, що виконувала функції поліції та жандармерії та підпорядковувалася Міністерству внутрішніх справ. Її очолював генерал П. Акерман. На місцях державна варта підпорядковувалася губернським і повітовим старостам. До компетенції цього органу входило: запобігання злочинам, охорона громадського порядку та державних кордонів, створення власної мережі службовців, урегулювання питань, пов'язаних з іноземцями в Українській Державі, а також забезпечення паспортного режиму, митний нагляд, контроль за виготовленням, зберіганням та обігом вибухових речовин [5].

У період Гетьманату апарат державної служби зазнав чимало суттєвих змін. Згідно із законом, затвердженим П. Скоропадським 25 травня 1918 року, усі державні службовці* мали скласти

таку присягу: **«Урочисто обіцяю вірно служити державі українській, визнавати державну владу, виконувати її закони і всіма силами охороняти інтереси і добробут»** [Цит. за кн.: 6, с. 93]. Для суддів та військових була розроблена присяга дещо іншого змісту. Доречно зауважити, що сьогодні в Україні Закон «Про державну службу» також передбачає подібну присягу. Ще одним нововведенням став закон про порядок призначення на державну службу, що установлював категорії чиновників (залежно від посади), які призначалися гетьманом, і ті, які призначалися міністром.

Одним із наріжних каменів державної розбудови часів гетьманату було створення судової системи, яким займалося Міністерство судових справ (з 15 липня 1918 року – Міністерство юстиції). На початковому етапі свого існування вона не зазнала суттєвих змін порівняно з періодом Центральної Ради. Продовжував свою роботу Генеральний суд, компетенцію якого визначали Закони про тимчасовий державний устрій України: «Генеральний Суд Української Держави уявляє собою найвищого хоронителя і захистника закону та Найвищий Суд України для справ судівництва та адміністративних. Генеральний Суд оголошує до загальної відомості всі закони й накази Уряду, слідкуючи за законністю їх видання» [3, с. 138]. Новація полягала лише в тому, що склад цієї вищої судової інстанції призначався гетьманом.

Згодом судова система була реформована. Першим кроком стало створення 20 травня 1918 року трьох комісій: 1) у справах Генерального та Апеляційного судів; 2) з розроблення української правничої термінології; 3) з перегляду штатів установ Міністерства судових справ [4].

Наступний крок пов'язаний з ухваленням закону від 2 червня, що уточнював повноваження Генерального суду. Три департаменти у складі суду – цивільний, карний і адміністративний – виконували на всій території Української Держави функції, що раніше, до створення Генерального суду, належали «Правительствующему Сенату». Закон був чинним до видання нового закону про Державний Сенат [6].

Затверджений гетьманом 8 липня 1918 року закон про **Державний Сенат** визначав структуру органу (рис. 4), вимоги до кандидатів на посади сенаторів (вища юридична освіта, не менш як

* Прийшовши до влади, гетьман П. Скоропадський звільнив лише призначених Центральною Радою міністрів та їхніх заступників. Усі інші державні службовці залишилися на своїх посадах.

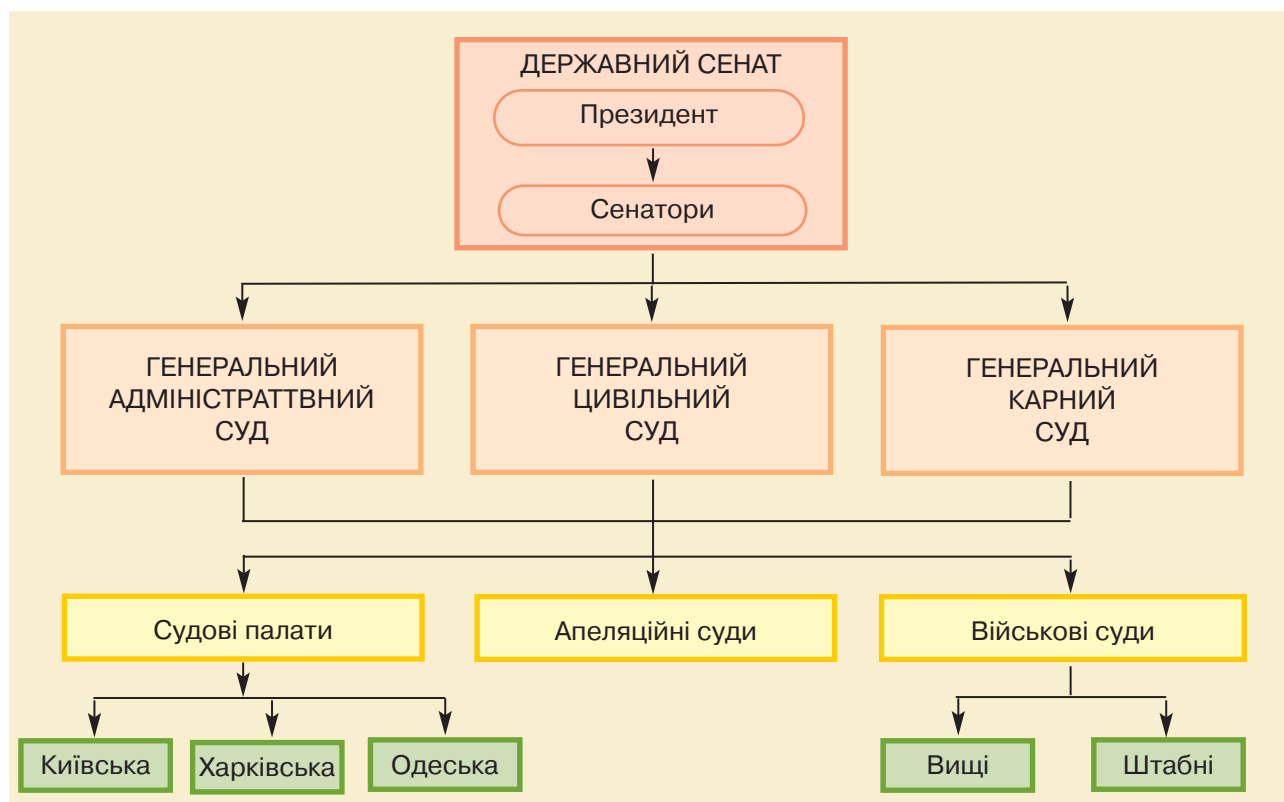


Рис. 4. Структура судової гілки влади в Українській Державі 1918 року

п'ятнадцятирічний стаж роботи в органах юстиції та порядок їх призначення (затверджувалися Радою міністрів та призначалися наказом гетьмана). Сенат поділявся на генеральні суди: адміністративний, цивільний і карний. Очолював Державний Сенат президент, яким було призначено М. Василенка (міністр освіти за сумісництвом).

Одночасно із затвердженням закону про Державний Сенат ухвалено закон про судові палати й апеляційні суди, відповідно до якого відновили свою роботу Київська, Харківська та Одеська судові палати. Діяли також військові суди, що згідно із законом про організацію військово-судових установ та їх компетенції від 21 червня 1918 року поділялися на вищі (Київський та Катеринославський) і штабні (при штабах дивізій, корпусів та Головному штабі) [6]. Оперативне налагодження судової системи дало можливість органам юстиції ефективно виконувати свої функції.

Отже, вищі органи державної влади періоду Гетьманату були сформовані невдовзі після приходу П. Скоропадського до влади. Гетьман усвідомлював, що забезпечити порядок та нормалізувати життя країни після часів світової війни, більшовицького панування зможе «лише

сильна, оперта на народ урядова влада» [8, с. 388]. Тому одним із першочергових завдань стало створення Ради міністрів.

Українському урядові 1918 року довелося працювати в досить складних умовах. З одного боку, обтяжували ситуацію внутрішньополітичні фактори – напружені відносини з українськими опозиційними соціалістичними партіями, що створили Український національний союз (УНС); численні повстання українських селян, невдоволених політикою уряду, особливо аграрною; виступи робітників, організаторами яких, зокрема, були більшовики; відсутність адміністративного апарату на місцях. З іншого боку, заважав такий зовнішньополітичний фактор, як присутність в Україні німецько-австрійських військ, верховне командування яких фактично створило на її землях власну адміністрацію, яка в основному не узгоджувала свої дії з органами влади Української Держави.

Вищі органи влади використовували у своїй роботі власну державну символіку. Проекти великої державної печатки та державного герба виконав Юрій-Георгій Нарбут. Спроектована ним печатка 18 липня 1918 року затверджена гетьманом. Вона являла собою (рис. 5) зображення козака з пицаллю на плечі на восьмикут-



Рис. 5. Державна печатка часів Гетьманату

ному тлі, у верхній частині якого розміщувався тризуб, а навколо восьмикутника – рослинний орнамент. Усю композицію взято в коло з написом «УКРАЇНСЬКА» (ліворуч від емблеми) «ДЕРЖАВА» (праворуч) [4].

Важливим напрямом державної розбудови була українізація вищих органів влади. Державний апарат формувався переважно з російськомовних чиновників. Тому 7 травня 1918 року Рада міністрів ухвалила рішення про використання української мови в органах юстиції, вироблення юридичної української термінології та переклад законів на державну мову. Накази про обов'язкове використання української мови видані також в інших відомствах, зокрема Міністерстві шляхів (17 травня), Міністерстві військових справ (29 червня), Міністерстві внутрішніх справ (26 липня). Для державних службовців організовувалися також курси з вивчення української мови [9].

Восени 1918 року, в умовах загострення відносин між урядом та українськими опозиційними соціалістичними партіями, постало питання щодо реорганізації Ради міністрів та залучення до її складу представників УНС. Зростання опозиції гетьманському режимові підштовхнуло П. Скоропадського до заходів, пов'язаних зі скликанням Державного Сейму, тому 15 жовтня 1918 року гетьман звернувся до голови уряду з офіційним листом, у якому наголосив: «...настав час приступити до вироблення закону, який має завершити нашу планомірну працю по будівництву державности, а саме до вироблення закону про вибори до Державного Сейму» [4,

с. 275]. Проте це питання було тимчасово відкладено.

У цей час панували розбіжності в поглядах серед представників двох політичних орієнтацій: самостійницької, за якою стояв УНС, та федералістської, яку представляла партія кадетів. Дев'ять міністрів-кадетів наполягали на відновленні єдиної небільшовицької Росії. Таке протистояння зумовило урядову кризу – 18 жовтня 1918 року Кабінет міністрів пішов у відставку.

На основі угоди з УНС 24 жовтня 1918 року сформовано новий склад уряду (таблиця) [4], до якого ввійшли п'ять представників цієї організації: А. Вязлов, О. Лотоцький, М. Славинський, П. Стебницький, В. Леонтович. Проте, незважаючи на створення коаліційного уряду з метою стабілізації політичної ситуації в державі, протиріччя між представниками двох політичних таборів зростали й далі.

Рада міністрів під головуванням Ф. Лизогуба проіснувала до 14 листопада 1918 року, коли гетьман видав наказ про формування уряду, який би підтримав його курс на федерацію з майбутньою небільшовицькою Росією. Того ж дня в новому складі (таблиця) Кабінет міністрів розпочав свою роботу [4].

У програмі діяльності уряду С. Гербея, обнародованій 15 листопада, одним із головних завдань постало «негайне проголошення закону про Державний Сейм України і вибори до нього за демократичними принципами» [Цит. за кн.: 10, с. 104]. На засіданні Ради міністрів 20 листопада розглядалося питання щодо видання виборчого закону. Передбачалося, що він спиратиметься на засади загального, прямого, рівного виборчого права при таємному голосуванні, а Сейм стане парламентом з установчими функціями. Його скликання планувалося на 15 лютого 1919 року [11].

Для розроблення законопроекту було створено комісію, до складу якої входили М. Василенко (голова), І. Кістяківський, М. Куплевський, М. Тоцький та Л. Чолганський. Протягом 22–30 листопада відбулося десять її засідань, у результаті яких підготовлено Положення про вибори до Державного Сейму й ухвалено виборчі округи [7].

Таким чином, Павло Скоропадський у своєму державотворенні намагався реалізувати ідею парламентаризму, але так і не зміг втілити її в життя через повстання під проводом Директорії та, як наслідок, зміну влади в Україні. Вибори до Державного Сейму так і не були проведені,



а сам гетьман 14 грудня 1918 року зрікся влади. Події останнього місяця існування Української Держави засвідчили, що державна влада втратила підтримку в суспільстві.

Варто наголосити на тому, що за час гетьманату П. Скоропадського чимало здобутків досягнуто в галузі культури, освіти та науки, що також є показником високого рівня державотворення. У цей період відкрито понад 150 українських гімназій і два державних університети – у Києві та Кам'янці-Подільському, видано кілька мільйонів підручників українською мовою, засновано багато загальнокультурних закладів, зокрема Державний український архів, Національну галерею мистецтв, Український історичний музей, Українську національну бібліотеку, Український театр драми та опери, Українську державну капелу, Державний симфонічний оркестр. Важливою подією стало відкриття 24 листопада 1918 року Української академії наук, президентом якої призначено В. Вернадського. Завдяки зусиллям П. Скоропадського створено також Українську автокефальну православну церкву на чолі з митрополитом В. Липківським [12].

Висновки. Унаслідок державного перевороту Центральне Рада припинила своє існування, на зміну їй прийшло нове державне утворення у формі гетьманату, у якому поєднувалися республіканські та монархічні ознаки. Уся влада зосереджувалася в руках гетьмана, але він виконував ці функції лише тимчасово, до скликання Сейму, що мав визначити форму майбутнього державного устрою України. Виконавчі функції покладалися на Раду міністрів, що також мала право законодавчої ініціативи (розгляд, обговорення, ухвалення законопроектів). Проте без затвердження гетьманом жоден законопроект не став законом. Судову гілку влади представляв Генеральний суд, а згодом найвищою судовою інстанцією став Державний Сенат.

Українська Держава гетьмана П. Скоропадського надала процесам національного державотворення початку ХХ століття нового змісту, вона являла собою найвищий ступінь розвитку української державності доби національно-визвольних змагань 1917–1920 років. Адже

П. Скоропадський та український уряд шляхом розбудови державного апарату та проведення соціально-економічних реформ намагалися навести порядок і забезпечити стабільність держави, яку на той час визнали 38 країн світу.

Список використаних джерел

1. *Скоропадський, П. П.* Спогади: кінець 1917 – грудень 1918 / Павло Скоропадський ; голов. ред. Ярослав Пеленський. – К. ; Філадельфія : Ін-т укр. археографії та джерелознавства та ін., 1995. – 493 с.
2. *Полонська-Василенко, Н. Д.* Історія України / Наталія Полонська-Василенко. – 3-тє вид. – К. : Либідь, 1995. – Т. 2 : Від середини XVII століття до 1923 року. – 608 с.
3. *Україна в ХХ столітті : зб. док. і матеріалів (1900–1939) / упоряд.: А. Г. Слюсаренко, А. О. Буравченко, Н. І. Миронець та ін.* – К. : ІЗМН, 1997. – 448 с.
4. *Дорошенко, Д. І.* Історія України: 1917–1923 рр. / Дмитро Дорошенко. – К. : Темпора, 2002. – Т. 2 : Українська Гетьманська Держава 1918 року. – 352 с.
5. *Реєнт, О. П.* Павло Скоропадський / Олександр Реєнт. – К. : Альтернативи, 2003. – 304 с.
6. *Копиленко, О. Л.* Держава і право України: 1917–1920 / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. – К. : Либідь, 1997. – 208 с.
7. *Єрмолаєв, В. М.* Вищі представницькі органи влади в Україні: історико-правове дослідження / В. М. Єрмолаєв. – Х. : Право, 2005. – 271 с.
8. *Отт-Скоропадська, О. П.* Остання з роду Скоропадських / Олена Отт-Скоропадська. – Л. : Літопис, 2004. – 470 с.
9. *Мусієнко, В.* Українізація органів державної влади в Гетьманській державі Павла Скоропадського / Володимир Мусієнко, Олег Машевський // Розбудова держави. – 1996. – № 2. – С. 38–40.
10. *Рум'янцев, В. О.* Українська державність 1917–1922 рр.: форми і проблеми розбудови / В. О. Рум'янцев. – Х. : Основа, 1996. – 163 с.
11. *Дзейко, Ж.* Правовий статус вищих органів державної влади періоду Гетьманщини / Жанна Дзейко // Розбудова держави. – 1996. – № 3. – С. 48–52.
12. *Бойко, О. Д.* Історія України : навч. посіб. / О. Д. Бойко. – 3-тє вид., випр., допов. – К. : Академвидав, 2005. – 688 с.





СПІЛЬНІ АКТИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

**НАКАЗ
ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ,
МІНІСТЕРСТВА УКРАЇНИ У СПРАВАХ СІМ'Ї, МОЛОДІ ТА СПОРТУ**

від 28 вересня 2007 р. № 258/3470

Київ

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України
11 жовтня 2007 р. за №1160/14427**Про затвердження Положення щодо проведення Всеукраїнської спартакиади
серед збірних команд державних службовців Автономної Республіки Крим,
областей, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій**

На виконання пункту 3 Постанови Верховної Ради України від 17 листопада 2006 року № 372-V «Про інформацію Кабінету Міністрів України щодо діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з розвитку фізичної культури і спорту» та пункту 29 Заходів з розвитку фізичної культури і спорту на 2007–2011 роки до Державної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2007–2011 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2006 року № 1594, **наказуємо:**

1. Затвердити Положення щодо проведення Всеукраїнської спартакиади серед збірних команд державних службовців Автономної Республіки Крим, областей, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, що додається.

2. Цей наказ набирає чинності з 1 січня 2008 року.

Головдержслужбі після державної реєстрації наказу забезпечити його тиражування та розсилку у 10-денний термін.

3. Контроль за виконанням цього наказу відповідно до функціональних обов'язків покласти на: директора департаменту персоналу державних органів та місцевого самоврядування Головдержслужби Саєнка В. М.;

заступника Міністра України у справах сім'ї, молоді та спорту Христоева В. А.;

виконуючого обов'язки першого заступника голови Центральної ради фізкультурно-спортивного товариства «Спартак» Верзуна Г. В.;

заступника голови Центрального комітету профспілки працівників державних установ України Ковтуна В. П.

**Начальник Головного управління
державної служби України****Т. МОТРЕНКО****Міністр України у справах
сім'ї, молоді та спорту****В. КОРЖ**

ПОГОДЖЕНО:

Заступник Міністра фінансів України**С. РИБАК****Заступник Міністра економіки України****С. ЧЕЛНОВ****Голова Центрального комітету профспілки
працівників державних установ України****Т. НІКІТИНА****Голова Центральної ради
фізкультурно-спортивного товариства «Спартак»****В. БАЖЕНКОВ**



ЗАТВЕРДЖЕНО

наказом Головного управління державної служби України,
Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту
від 28 вересня 2007 р. № 258/3470

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України
11 жовтня 2007 р. за № 1160/14427

ПОЛОЖЕННЯ
щодо проведення Всеукраїнської спартакиади серед збірних команд
державних службовців Автономної Республіки Крим, областей,
Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій

1. МЕТА ТА ЗАВДАННЯ

Всеукраїнська спартакиада серед збірних команд державних службовців Автономної Республіки Крим, областей, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (далі – Спартакиада) проводиться з метою зміцнення здоров'я державних службовців.

Основним завданням Спартакиади є залучення державних службовців до занять фізичною культурою і спортом, організація їх активного відпочинку, розвиток найбільш популярних видів спорту, пропаганда здорового способу життя.

2. ТЕРМІН І МІСЦЕ ПРОВЕДЕННЯ

2.1. Спартакиада проводиться щорічно в три етапи протягом січня – вересня:

перший етап – районні та міські (міст обласного значення) Спартакиади;

другий етап – Кримська республіканська, обласні, Київська та Севастопольська міські Спартакиади;

третій етап – фінальні змагання Спартакиади.

2.2. Перший етап змагань Спартакиади проводиться у січні – квітні, другий – у квітні – травні. Фінальні змагання проводяться щорічно у вересні у м. Алушта Автономної Республіки Крим на спортивних спорудах Олімпійського учбово-спортивного центру «Спартак». Терміни інших організаційних заходів фінальних змагань визначаються Планом заходів, які щорічно затверджуються Організаційним комітетом.

3. КЕРІВНИЦТВО ПРОВЕДЕННЯМ ЗМАГАНЬ

3.1. Загальне керівництво з підготовки та проведення змагань здійснюють Організаційні комітети. На першому етапі – під керівництвом районних державних адміністрацій, на другому – обласних державних адміністрацій, на третьому – Організаційним комітетом Спартакиади, склад якого затверджує Начальник Головного управління державної служби України.

3.2. Проведення змагань Спартакиади здійснюють:

на першому етапі – структурні підрозділи з фізичної культури і спорту райдержадміністрацій спільно з районними комітетами профспілки працівників державних установ України та міськими радами фізкультурно-спортивного товариства «Спартак»;

на другому етапі – структурні підрозділи з фізичної культури і спорту Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій разом з територіальними органами Голодержслужби України, Кримським республіканським, обласними, Київським та Севастопольським комітетами профспілки працівників державних установ України, обласними організаціями фізкультурно-спортивного товариства «Спартак»;

на третьому етапі – Головне управління державної служби України, Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, Центральний комітет профспілки працівників державних установ України і Центральна рада фізкультурно-спортивного товариства «Спартак».

4. УЧАСНИКИ СПАРТАКИАДИ ТА УМОВИ ЇЇ ПРОВЕДЕННЯ

4.1. Змагання першого – третього етапів Спартакиади проводяться з таких видів спорту: футболу, волейболу, тенісу настільного, шашок, шахів у відповідності з діючими правилами змагань, затвердженими федераціями з видів спорту. В змаганнях беруть участь державні службовці місцевих органів виконавчої влади та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.



4.2. Змагання першого – другого етапів проходять відповідно з положеннями, які затверджуються керівниками відповідних місцевих органів виконавчої влади.

4.3. До змагань третього етапу допускаються команди, сформовані з державних службовців Ради міністрів Автономної Республіки Крим, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, обласних, районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, які за станом здоров'я допущені до змагань за висновками лікувально-профілактичних закладів за місцем проживання учасників.

4.4. До складу збірних команд областей дозволяється включати до 50 відсотків посадових осіб райдержадміністрацій, територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Усі учасники змагань повинні мати єдину спортивну форму, необхідний інвентар та обладнання.

Склад збірної команди – 20 осіб: 19 учасників та 1 представник команди. Кожному учаснику дозволяється брати участь в одному виді спорту.

4.5. Персональну відповідальність за стан здоров'я учасників під час змагань, крім випадків травмування під час змагань, несуть лікарі за місцем проживання учасників, які надали висновки учасникам на заняття фізичною культурою і спортом.

У разі нещасних випадків, травмування (підтверджених лікарем) учасника команди дозволяється його заміна у всіх видах спорту іншим учасником зі складу делегації.

5. ПРОГРАМА ЗМАГАНЬ З ВИДІВ СПОРТУ

Футзал

Змагання командні. Склад команди – 6 осіб (чоловіки, у полі 5 гравців, у т. ч. воротар). Час гри – два тайми по 12 хв без перерви.

Правила проведення змагань визначаються суддівською колегією в залежності від кількості заявлених команд. Змагання проводяться згідно з діючими правилами (спортивний зал, м'яке взуття).

Волейбол

Змагання командні. Склад команди – 7 осіб незалежно від статі. Зустрічі проводяться з трьох партій у відповідності до сучасних правил змагань. Правила проведення змагань визначаються суддівською колегією.

Теніс настільний

Змагання особисто-командні в одиночних розрядах. Склад команди – 2 особи (1 чоловік та 1 жінка). Правила проведення змагань визначаються суддівською колегією. Особисті змагання серед чоловіків та жінок проводяться окремо.

Шахи

Змагання особисто-командні, проводяться окремо серед чоловіків та жінок. Склад команди – 2 особи (1 чоловік та 1 жінка). Правила проведення змагань визначаються суддівською колегією в залежності від кількості заявлених учасників.

Шашки

Змагання особисто-командні, проводяться окремо серед чоловіків та жінок. Склад команди – 2 особи (1 чоловік та 1 жінка). Правила проведення змагань визначаються суддівською колегією в залежності від кількості заявлених учасників.

6. ПОРЯДОК І ТЕРМІН ПОДАННЯ ЗАЯВОК

6.1. Для участі у всіх етапах Спартакіади подаються заявки:

6.1.1. Попередня заявка (додаток 1) на участь у всіх етапах Спартакіади з вказаною кількістю учасників та видів спорту складається за підписом керівників місцевих органів виконавчої влади та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та надсилається до Організаційних комітетів. На третьому етапі – за підписом голів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій надсилається до Центральної ради фізкультурно-спортивного товариства «Спартак» щорічно до 31 липня.

6.1.2. Поіменна заявка (додаток 2), підписана керівником або заступником керівника місцевого органу виконавчої влади чи територіального підрозділу центрального органу виконавчої влади та лікарем на всіх учасників.

Технічна заявка (додаток 3) на кожний вид спорту подається до мандатної комісії кожного етапу змагання представником команди в день приїзду. На третьому етапі поіменна заявка підписується



керівником або заступником голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, начальником територіального органу Голодержслужби України.

6.2. Представник команди подає до мандатної комісії на кожного учасника змагань такі документи: паспорт, посвідчення з місця роботи, посвідчення про відрядження.

6.3. Мандатна комісія не приймає поіменні заявки, які не відповідають встановленій формі або неправильно оформлені, та без технічних заявок на види спорту.

6.4. Відповідальність за належність учасників команди до державних службовців покладається персонально на керівників територіальних органів Голодержслужби України.

Дата і час роботи мандатної комісії Спартакіади визначається Планом заходів з підготовки та проведення Спартакіади.

7. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗМАГАНЬ

7.1. Усі витрати на підготовку та проведення змагань першого – другого етапів Спартакіади здійснюються за рахунок коштів структурних підрозділів з фізичної культури і спорту місцевих органів виконавчої влади, територіальних комітетів профспілки працівників державних установ України та з інших джерел фінансування, у тому числі залучення позабюджетних коштів.

7.2. Витрати на проведення фінальної частини змагань (третій етап) несуть:

Центральна рада фізкультурно-спортивного товариства «Спартак» – харчування суддів; проїзд, добові в дорозі, проживання суддів, які прибули з інших регіонів, нагородження медалями, дипломами, кубками в особистому заліку, дипломами та кубками у командному та загальнокомандному заліках; оформлення місць змагань, друкування протоколів, заробітна плата позаштатних працівників, придбання медикаментів, канцтоварів, типографські витрати тощо;

Центральний комітет профспілки працівників державних установ України – придбання пам'ятних призов для нагородження переможців у змаганнях з волейболу, футзалу та кращих учасників з видів спорту.

За рахунок організацій, що відряджають державних службовців для участі в Спартакіаді, оплачується проїзд команд в обидва кінці, добові в дорозі, проживання і харчування під час змагань, оренда спортивних споруд.

8. ВИЗНАЧЕННЯ ПЕРЕМОЖЦІВ І НАГОРОДЖЕННЯ

8.1. Переможці першого – другого етапів змагань визначаються відповідно до положень, затверджених керівниками місцевих органів виконавчої влади. Переможці першого етапу беруть участь у другому етапі, переможці другого етапу беруть участь у фінальних змаганнях.

8.2. Переможці фінальних змагань Спартакіади визначаються: у особистій (командній) першості у кожному виді спорту; командній першості у видах спорту; загальнокомандній першості серед збірних команд державних службовців Ради міністрів Автономної Республіки Крим, областей, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Особиста першість у кожному виді спорту визначається згідно діючих правил змагань з видів спорту.

У кожному виді спорту учаснику за зайняте місце нараховуються очки згідно Таблиці нарахування очок (додаток 4).

Командна першість у видах спорту визначається за найбільшою сумою очок, набраних учасниками команд у видах спорту.

Загальнокомандне місце у Спартакіаді серед збірних команд визначається за найбільшою сумою очок, набраних учасниками команд у видах спорту.

При однаковій кількості очок у двох або більше команд у загальнокомандному заліку перевага надається командам, що мають більше I, II, III місць у командному заліку; при рівності й цього показника – командам, що мають більше I, II, III і т. д. особистих місць з видів спорту.

8.3. Команди, які посіли I, II, III місця у командному і загальнокомандному заліку, є переможцями і нагороджуються дипломами та кубками.

Учасники, які посіли I, II, III місця в особистій першості в кожному з видів спорту, є переможцями і нагороджуються медалями, дипломами і кубками, а також цінними подарунками Центрального комітету профспілки працівників державних установ України.



9. ОСКАРЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ЗМАГАНЬ

Результати змагань можуть бути оскаржені представником команди, після закінчення гри, усним попередженням судді, який обслуговував гру, та не пізніше ніж за 30 хвилин після закінчення змагання (гри) в письмовій формі до суддівської колегії змагань з цього виду спорту.

Оскарження негайно розглядається головним суддею змагань або головною суддівською колегією Спартакіади.

**Директор департаменту
персоналу державних органів
та місцевого самоврядування**

В. САЄНКО

**Директор департаменту фізичного
виховання та неолімпійських
видів спорту**

О. АРТЕМ'ЄВ

ДОДАТОК 1

до підпункту 6.1.1 Положення щодо проведення
Всеукраїнської спартакіади серед збірних команд
державних службовців Автономної Республіки Крим, областей,
Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій

ПОПЕРЕДНЯ ЗАЯВКА на участь у Спартакіаді серед збірних команд державних службовців

(назва збірної команди)

№ з/п	Вид спорту	Кількість учасників			Кількість тренерів, представників
		усього	у тому числі чоловіків	у тому числі жінок	
1	Волейбол				
2	Теніс настільний				
3	Футзал				
4	Шашки				
5	Шахи				
	Усього				

Керівник

(підпис) (прізвище, ініціали)

М. П.



ДОДАТОК 2
до підпункту 6.1.2 Положення щодо проведення
Всеукраїнської спартакіади серед збірних команд
державних службовців Автономної Республіки Крим, областей,
Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій

(Державний герб України)

(бланк організації)

ПОІМЕННА ЗАЯВКА

назва збірної команди _____

№ з/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Рік народження	Розряд	Вид спорту	Посада
1					
2					
3 і т. д.					

Керівник місцевої державної
адміністрації (заступник)

(прізвище, ім'я, по батькові)

М. П.

**Начальник територіального органу
Головдержслужби України*

(прізвище, ім'я, по батькові)

М. П.

Представник команди

(прізвище, ім'я, по батькові)

М. П.

Лікар

(прізвище, ім'я, по батькові)

М. П.

** підпис начальника територіального органу –
тільки для учасників третього етапу*



ДОДАТОК 3
до підпункту 6.1.2 Положення щодо проведення
Всеукраїнської спартакіади серед збірних команд
державних службовців Автономної Республіки Крим, областей,
Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій

ТЕХНІЧНА ЗАЯВКА

Команда _____

Тренер команди _____

№ з/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Вид спорту
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		

Представник команди

(прізвище, ім'я, по батькові)

ДОДАТОК 4
до пункту 8.2 Положення щодо проведення
Всеукраїнської спартакіади серед збірних команд
державних службовців Автономної Республіки Крим, областей,
Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій

ТАБЛИЦЯ НАРАХУВАННЯ ОЧОК

Футзал, волейбол		Теніс настільний, шахи, шашки	
загальне місце	очки	загальне місце	очки
1	150	1	30
2	140	2	28
3	130	3	26
4	120	4	24
5	115	5	23
6	110	6	22
7	105	7	21
8	100	8	20
9	95	9	19



Продовження таблиці

Футзал, волейбол		Теніс настільний, шахи, шашки	
загальне місце	очки	загальне місце	очки
10	90	10	18
11	85	11	17
12	80	12	16
13	75	13	15
14	70	14	14
15	65	15	13
16	60	16	12
17	55	17	11
18	50	18	10
19	45	19	9
20	40	20	8
21	35	21	7
22	30	22	6
23	25	23	5
24	20	24	4
25	15	25	3
26	10	26	2
27	5	27	1

**НАКАЗ
ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ,
МІНІСТЕРСТВА ПРАЦІ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

від 12 жовтня 2007 р. № 270/551

Київ

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України
5 листопада 2007 р. за №1243/14510

**Про затвердження Методики щодо зарахування (включення) до стажу
державної служби періодів роботи (служби) колишніх працівників
і осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ**

Відповідно до підпункту 4 пункту 4 Положення про Головне управління державної служби України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2007 № 1180, з метою належного застосування законодавства щодо порядку обчислення стажу державної служби колишніх працівників і осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, які перебувають на державній службі, **наказуємо:**

1. Затвердити Методику щодо зарахування (включення) до стажу державної служби періодів роботи (служби) колишніх працівників і осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, що додається.

2. Головдержслужбі України надавати роз'яснення щодо зарахування (включення) до стажу державної служби періодів роботи (служби) колишніх працівників і осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ.

3. Юридичному управлінню Головдержслужби України подати цей наказ на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України в установленому законодавством порядку.

**Начальник Головного управління
державної служби України**

Т. МОТРЕНКО

**Міністр праці та соціальної
політики України**

М. ПАПІЄВ

**ПОСТАНОВА****Правління Пенсійного фонду України**

від 12 жовтня 2007 р. № 18-10

Київ

Про затвердження Методики щодо зарахування (включення) до стажу державної служби періодів роботи (служби) колишніх працівників і осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ

Відповідно до пункту 12 Положення про Пенсійний фонд України, затвердженого Указом Президента України від 01.03.2001 № 121 (із змінами), правління Пенсійного фонду України

постановляє:

1. Затвердити Методику щодо зарахування (включення) до стажу державної служби періодів роботи (служби) колишніх працівників і осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, що додається.
2. Юридичному управлінню (Рябцева Т. Б.) подати цю постанову для державної реєстрації до Міністерства юстиції України.
3. Контроль за виконанням цієї постанови покласти на заступника Голови правління В. С. Никитенко.

Голова правління**Б. Зайчук**

ЗАТВЕРДЖЕНО

наказом Головного управління державної служби України,
Міністерства праці та соціальної політики України
від 12 жовтня 2007 р. № 270
постановою правління Пенсійного фонду України
від 12 жовтня 2007 р. № 18-10

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України
5 листопада 2007 р. за №1243/14510

МЕТОДИКА**щодо зарахування (включення) до стажу державної служби періодів роботи (служби) колишніх працівників і осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ****1. Загальні положення**

1.1. Методика щодо зарахування (включення) до стажу державної служби періодів роботи (служби) колишніх працівників і осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ (далі – Методика) розроблена відповідно до Законів України «Про державну службу», «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», «Про міліцію», Порядку обчислення стажу державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.05.94 № 283 (далі – Порядок), інших нормативно-правових актів, з метою надання практичної допомоги працівникам кадрових служб щодо порядку обчислення стажу державної служби колишнім особам рядового та начальницького складу і працівникам органів внутрішніх справ, які перебувають на державній службі.

1.2. Стаж державної служби колишніх працівників і осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, які перебувають на державній службі, обчислюється відповідно до Порядку.

1.3. Обчислений відповідно до Порядку стаж державної служби застосовується згідно з пунктом 5 постанови Кабінету Міністрів України від 03.05.94 № 283 для встановлення державним службовцям



(у даному випадку колишнім особам рядового та начальницького складу і працівникам органів внутрішніх справ, які перебувають на державній службі) надбавки за вислугу років, надання додаткових оплачуваних відпусток та призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону України «Про державну службу».

1.4. Документами для зарахування (включення) до стажу державної служби періоду роботи (служби) в органах внутрішніх справ є трудова книжка, копія послужного списку з особової справи особи рядового та начальницького складу та, у разі неможливості на підставі поданих документів обчислення стажу, – також довідка кадрової служби органу внутрішніх справ, у якому працював (проходив службу) колишній працівник або особа рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, у тому числі інші документи, які відповідно до чинного законодавства підтверджують стаж роботи. У разі реорганізації органу внутрішніх справ, таку довідку видає орган, що є його правонаступником, а в разі ліквідації органу – довідку видає Галузевий державний архів МВС України чи його органи на місцях.

2. Зарахування роботи (служби) в органах внутрішніх справ до стажу державної служби за часів СРСР (до 24.08.91)

2.1. Зарахування роботи (служби) в органах внутрішніх справ до стажу державної служби за часів СРСР (до 24.08.91) здійснюється відповідно до абзацу четвертого пункту 2 Порядку, згідно з яким до стажу державної служби зараховується робота (служба) на посадах керівних працівників і спеціалістів державних органів колишніх УРСР та інших республік, а також колишнього СРСР згідно з додатком до Порядку – Переліком державних органів колишніх УРСР та інших республік, а також колишнього СРСР, період роботи в яких на посадах керівних працівників і спеціалістів зараховується до стажу державної служби, зокрема:

міністерств і відомств СРСР, міністерств і відомств республік СРСР (включаючи головні управління, управління, що відповідно до затвердженої Урядом структури входили до центрального апарату цих міністерств і відомств);

міністерств і відомств УРСР (включаючи головні управління, управління, що відповідно до затвердженої Урядом структури входили до центрального апарату цих міністерств і відомств);

виконавчих комітетів місцевих Рад депутатів трудящих, Рад народних депутатів, їх управлінь, самостійних відділів, інших структурних підрозділів;

місцевих органів державного управління міністерств і відомств УРСР та інших республік, а також СРСР.

2.2. Згідно з пунктом 2.1 цієї Методики до стажу державної служби зараховуються:

2.2.1. Робота (служба) в Міністерстві внутрішніх справ СРСР, УРСР та інших республік СРСР (включаючи головні управління, управління, що відповідно до затвердженої Урядом структури входили до центрального апарату цих міністерств);

в управліннях (самостійних відділах і інших структурних підрозділах) внутрішніх справ, які перебували в конкретний період у структурі виконавчих комітетів місцевих Рад депутатів трудящих, Рад народних депутатів;

в управліннях (самостійних відділах і інших структурних підрозділах) внутрішніх справ, що були в конкретний період місцевими органами державного управління Міністерства внутрішніх справ СРСР, УРСР та інших республік колишнього СРСР.

2.2.2. Робота (служба) в апараті перелічених вище органів внутрішніх справ на посадах керівних працівників і спеціалістів.

Визначення належності посад працівників органів внутрішніх справ, за якими не присвоюються спеціальні звання, до посад керівних працівників або спеціалістів здійснюється на підставі положень Кваліфікаційного довідника посад службовців, затвердженого постановою Держкомпраці СРСР від 14.01.69 № 15, Загальносоюзного класифікатора професій робітників, посад службовців та тарифних розрядів, затвердженого постановою Держстандарту СРСР від 27.08.86 № 016, а також посадових інструкцій працівників.

Час служби в органах внутрішніх справ осіб, яким присвоєно спеціальні звання (як спеціальні звання міліції, так і внутрішньої служби), зараховується лише на посадах середнього, старшого і вищого начальницького складу. Служба осіб на посадах рядового і молодшого начальницького складу до стажу державної служби не зараховується.

При визначенні належності посади, зазначеної у послужному списку особи, до посад рядового, молодшого, середнього, старшого чи вищого начальницького складу органів внутрішніх справ необхідно виходити з того, що таке визначення здійснюється не за присвоєним особі спеціальним званням,



а за штатним розписом, переліками посад, що підлягають заміщенню особами рядового, молодшого, середнього і старшого начальницького складу, затвердженими Міністром внутрішніх справ або переліком посад, що підлягають заміщенню особами вищого начальницького складу, який затверджений відповідно до законодавства.

При обчисленні стажу слід урахувувати, якщо посада працівника або особи рядового чи начальницького складу органу внутрішніх справ не належала до апаратів перелічених вище державних органів, а перебувала в структурі підрозділів, що підпорядковувались або функціонували при вказаних управліннях (відділах) внутрішніх справ, то періоди роботи (служби) в них не зараховуються до стажу державної служби.

Час роботи (служби) на вказаних вище посадах керівних працівників і спеціалістів зараховується за умови, якщо фінансування заробітної плати за цими посадами здійснювалося за рахунок коштів державного або місцевого бюджету. Тобто, якщо заробітна плата за посадою фінансувалася за рахунок коштів господарського розрахунку, то період роботи (служби) на такій посаді до стажу державної служби не зараховується.

2.3. Таким чином, за часів СРСР до стажу державної служби зараховуються періоди роботи на посадах керівних працівників і спеціалістів та служби на посадах середнього, старшого і вищого начальницького складу у центральному апараті Міністерства внутрішніх справ СРСР, УРСР та інших республік СРСР, а також в апараті управлінь (самостійних відділів і інших підрозділів) внутрішніх справ – самостійних структурних підрозділів виконавчих комітетів місцевих Рад депутатів трудящих, Рад народних депутатів та апараті управлінь (самостійних відділів і інших підрозділів) внутрішніх справ, які були місцевими органами державного управління Міністерства внутрішніх справ СРСР, УРСР та інших республік СРСР.

3. Зарахування (включення) роботи (служби) в органах внутрішніх справ до стажу державної служби за часів незалежності України (з 24.08.91)

Зарахування (включення) роботи (служби) в органах внутрішніх справ до стажу державної служби за часів незалежності України здійснюється:

3.1. Відповідно до абзацу третього пункту 2 Порядку, згідно з яким до стажу державної служби зараховується робота (служба) на посадах керівних працівників і спеціалістів в апараті органів внутрішніх справ.

3.1.1. Робота (служба) в апараті органів внутрішніх справ, а саме: Міністерства внутрішніх справ України (структурних підрозділах центрального апарату Міністерства), головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, міських управлінь і відділів, управлінь та відділів на транспорті та інших, визначених відповідними наказами Міністерства внутрішніх справ України.

3.1.2. Якщо посада особи рядового та начальницького складу чи працівника органу внутрішніх справ не належала до апарату органів внутрішніх справ, а перебувала в структурі підрозділів, що підпорядковувались або функціонували при органах внутрішніх справ, то період роботи (служби) у таких підрозділах не зараховується до стажу державної служби (наприклад, служба в медичному виверезнику, центрі соціальної адаптації раніше засуджених осіб, що підпорядковувались ГУ МВС України у м. Києві, оперативно-пошуковому відділі карного розшуку при ГУ МВС України у м. Києві згідно з наказом МВС України від 11.10.97 № 688 «Про затвердження типової структури органів внутрішніх справ України»).

3.1.3. Робота (служба) в указаних вище апаратах органів внутрішніх справ на посадах керівних працівників і спеціалістів.

Визначення належності посад працівників органів внутрішніх справ, за якими не присвоюються спеціальні звання, до посад керівних працівників або спеціалістів здійснюється на підставі положень Класифікатора професій ДК 003:95, затвердженого наказом Держстандарту України від 27.07.95 № 257, Класифікатора професій ДК 003:2005, затвердженого наказом Держспоживстандарту України від 26.12.2005 № 375, а також посадових інструкцій працівників.

Час служби в органах внутрішніх справ осіб, яким присвоєно спеціальні звання (як спеціальні звання міліції, так і внутрішньої служби), зараховується лише на посадах середнього, старшого і вищого начальницького складу. Служба осіб на посадах рядового і молодшого начальницького складу до стажу державної служби не зараховується.

При визначенні належності посади, зазначеної у послужному списку особи, до посад рядового, молодшого, середнього, старшого чи вищого начальницького складу органів внутрішніх справ необ-



хідно виходити з того, що таке визначення здійснюється не за присвоєним особі спеціальним званням, а за штатним розписом, переліками посад, що підлягають заміщенню особами рядового, молодшого, середнього і старшого начальницького складу, затвердженими Міністром внутрішніх справ або переліком посад, що підлягають заміщенню особами вищого начальницького складу, який затверджений відповідно до законодавства.

3.1.4. Робота (служба) на зазначених вище посадах керівних працівників і спеціалістів зараховується за умови, якщо фінансування заробітної плати за цими посадами здійснювалося за рахунок коштів державного або місцевого бюджету. Тобто, якщо заробітна плата за посадою виплачувалася за рахунок коштів господарського розрахунку, то період роботи (служби) на такій посаді до стажу державної служби не зараховується (наприклад, робота (служба) у Державній службі охорони при МВС).

3.1.5. Таким чином, період роботи керівних працівників і спеціалістів, які не мають спеціальних звань, а також час служби осіб на посадах середнього, старшого і вищого начальницького складу, за якими присвоєно спеціальні звання (внутрішньої служби або міліції) в апараті органів внутрішніх справ зараховується до стажу державної служби.

3.2. У період з 10.06.2006 до 30.01.2007 час служби в органах внутрішніх справ на посадах рядового та начальницького складу включається до стажу державної служби відповідно до положень абзацу двадцять другого пункту 3 Порядку (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 07.06.2006 № 804 «Про доповнення пункту 3 Порядку обчислення стажу державної служби» (далі – постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2006 № 804), яка набула чинності з 10.06.2006).

До стажу державної служби включається час служби осіб, які перебували в кадрах Міністерства внутрішніх справ на посадах рядового чи начальницького складу і яким відповідно до Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР, затвердженого постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29.07.91 № 114 (далі – Положення про проходження служби), присвоєно спеціальні звання, установлені законодавством (як спеціальні звання міліції, так і внутрішньої служби), за умови, що фінансування заробітної плати за вказаними вище посадами рядового та начальницького складу здійснювалося за рахунок коштів державного або місцевого бюджету.

Якщо державним службовцям час служби в органах внутрішніх справ на посадах рядового та начальницького складу був включений до стажу державної служби, то після набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України від 24.01.2007 № 36 «Про внесення зміни до пункту 3 Порядку обчислення стажу державної служби» (далі – постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2007 № 36) цей стаж не переглядається.

3.3. У період з 30.01.2007 – відповідно до абзацу двадцять другого пункту 3 Порядку (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24.01.2007 № 36, яка набула чинності з 30.01.2007), до стажу державної служби включається час служби на посадах рядового та начальницького складу осіб, яким присвоєно встановлені законодавством спеціальні звання міліції, в органах внутрішніх справ, що входили або входять до структури Міністерства внутрішніх справ.

Час служби включається у разі:

особа була призначена на посаду державного службовця після набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України від 24.01.2007 № 36, тобто з 30.01.2007;

особа проходила службу в органах внутрішніх справ, що входили або входять до структури Міністерства внутрішніх справ України, починаючи з дня проголошення незалежності України, тобто з 24.08.91;

особа проходила службу в указаних вище органах внутрішніх справ на посадах рядового та начальницького складу з присвоєнням установлених законодавством спеціальних звань міліції за умови, що фінансування заробітної плати за цими посадами здійснювалося за рахунок коштів державного або місцевого бюджету, а не за рахунок коштів, отриманих від діяльності на принципах господарського розрахунку.

Відповідно до Положення про проходження служби посади, що підлягають заміщенню особами рядового, молодшого, середнього, старшого начальницького складу, і відповідні цим посадам спеціальні звання визначаються переліками, затвердженими Міністром внутрішніх справ, а посади, що підлягають заміщенню особами вищого начальницького складу, переліком, затвердженим відповідно до законодавства.

Період служби на посадах рядового та начальницького складу осіб, яким присвоєно встановлені законодавством спеціальні звання внутрішньої служби, до стажу державної служби не включається (наприклад, служба в підрозділах державної пожежної охорони, фельд'єгерська служба).



Таким чином, час служби на посадах рядового та начальницького складу осіб, яким присвоєно встановлені законодавством спеціальні звання міліції, в органах внутрішніх справ, що входили або входять до структури Міністерства внутрішніх справ України, включається до стажу державної служби.

4. Окремі питання зарахування (включення) до стажу державної служби періодів роботи (служби) в органах внутрішніх справ

4.1. Відповідно до статті 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії у часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

У разі виходу особи на пенсію до набрання чинності відповідно постановами Кабінету Міністрів України від 07.06.2006 № 804 та від 24.01.2007 № 36, перерахунок стажу державної служби їй не здійснюється.

4.2. Період роботи (служби) в органах внутрішніх справ держав – учасниць СНД до стажу державної служби не зараховується (не включається), якщо інше не передбачено міжнародними чи двосторонніми Угодами.

Чинним законодавством не передбачено також зарахування (включення) роботи (служби) в органах внутрішніх справ до стажу державної служби в кратному розмірі.

4.3. До стажу державної служби зараховується час перебування осіб рядового і начальницького складу у розпорядженні органів внутрішніх справ відповідно до підпункту «в» пункту 40 Положення про проходження служби.

До такого стажу зараховується і час, протягом якого працівники відряджалися на роботу до інших міністерств і відомств для виконання робіт, пов'язаних з правоохоронною діяльністю. Тобто той час, коли вони працювали в інтересах такої діяльності в системі інших міністерств і відомств та перебували одночасно в кадрах Міністерства внутрішніх справ України із збереженням умов оплати праці осіб рядового і начальницького складу та працівників органів внутрішніх справ відповідно до пунктів 75-84 Положення про проходження служби та постанови Кабінету Міністрів України від 26.11.2003 № 1831 «Деякі питання відрядження осіб начальницького складу органів внутрішніх справ, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби та податкової міліції до органів виконавчої влади, інших цивільних установ».

Зараховується і час, протягом якого працівник міліції, який є депутатом місцевої ради, згідно зі статтею 18 Закону України «Про міліцію» прикомандировувався на час постійної роботи до відповідної місцевої ради із залишенням на службі в органах внутрішніх справ.

Таке зарахування депутатам, які працюють на виборних посадах та на постійній основі у відповідній раді, також передбачене Законами України «Про статус народного депутата України», «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим», «Про статус депутатів місцевих рад».

4.4. При обчисленні стажу державної служби колишніх осіб рядового та начальницького складу і працівників органів внутрішніх справ слід враховувати, що деякі підрозділи зазначених органів комплектувалися особами, які призивалися на дійсну (строкову) військову службу. Тобто період служби таких осіб необхідно включати до стажу державної служби не як службу в органах внутрішніх справ, а як час військової служби у Збройних Силах та інших військових формуваннях відповідно до абзацу п'ятого пункту 3 Порядку (наприклад, офіцерський склад спеціальних моторизованих частин міліції та частин і підрозділів воєнізованої пожежної охорони МВС СРСР, особовий склад внутрішніх військ МВС СРСР, МВС України).

4.5. Період служби педагогічних, науково-педагогічних, наукових, науково-технічних та інших працівників, які перебували на посадах рядового і начальницького складу в навчальних й наукових закладах Міністерства внутрішніх справ України та яким присвоєно спеціальні звання міліції, з часу набуття Україною незалежності включається до стажу державної служби.

Зазначене стосується тих осіб, які перебували на державній службі за станом на 10.06.2006 або були зараховані на державну службу після цієї дати.

У такому ж самому порядку обчислюється стаж державної служби й педагогічним, науково-педагогічним, науковим, науково-технічним та іншим працівникам, які проходили службу в школах підготовки рядового і начальницького складу, середніх спеціальних школах міліції, училищах міліції і інших навчальних закладах МВС України, що згодом були реорганізовані у вищі навчальні заклади МВС України.

Служба осіб на посадах рядового і начальницького складу у навчальних і наукових закладах МВС СРСР, МВС УРСР чи інших республік СРСР до стажу державної служби не включається.



4.6. Чинним законодавством, зокрема Законами України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про державну службу», «Про міліцію», включення часу навчання осіб у навчальних закладах до стажу державної служби не передбачено, крім випадків, визначених нормативно-правовими актами (наприклад, згідно із Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» навчання слухачів та курсантів зараховується до військової служби, а час проходження військової служби – до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби; відповідно до Порядку до стажу державної служби включається час навчання в аспірантурі або докторантурі Української Академії державного управління при Президентові України з відривом від роботи, якщо до вступу до аспірантури або докторантури аспірант чи докторант перебував на державній службі і після закінчення навчання повернувся на державну службу; час навчання в Національній академії державного управління при Президентові України за денною формою, якщо до вступу в Академію випускник перебував на державній службі або службі в органах місцевого самоврядування і після закінчення навчання повернувся на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування або вступив до аспірантури чи докторантури Академії з відривом від роботи тощо).

Час навчання студентів (слухачів), курсантів, аспірантів (ад'юнктів) та докторантів у навчальних закладах Міністерства внутрішніх справ України не включається до стажу державної служби.

4.7. Відповідно до чинного законодавства України період перепідготовки осіб рядового і начальницького складу в навчальному закладі є навчанням з метою здобуття вищої освіти та спеціальності, який не включається до стажу державної служби.

Спеціалізація у навчальному закладі осіб рядового і начальницького складу, які проходили службу в органах внутрішніх справ, що входили або входять до структури МВС України, та яким присвоєно встановлені законодавством спеціальні звання міліції, розширення профілю (підвищення кваліфікації), стажування є не навчанням з метою здобуття освіти, а набуттям окремих професійних навичок та досвіду і включаються до стажу державної служби за умови, якщо особа була направлена (відряджена) органом внутрішніх справ до навчального закладу без звільнення з посади та зі збереженням грошового утримання за штатною посадою.

**В.о. начальника юридичного
управління Головного управління
державної служби України**

В. Баланюк

**Директор департаменту пенсійного
забезпечення Міністерства праці
та соціальної політики України**

Н. Шамбір

**Директор департаменту пенсійного
забезпечення Пенсійного фонду України**

В. Машкін



Щодо зарахування до стажу державної служби (який дає право на призначення пенсії державного службовця незалежно від місця роботи на час досягнення пенсійного віку) періодів роботи в органах державної податкової служби на посадах, за якими присвоюються спеціальні звання

Статтею 37 Закону України «Про державну службу» визначено, що на одержання пенсії державних службовців мають право особи, які досягли встановленого законодавством пенсійного віку, за наявності страхового стажу для чоловіків не менше 25 років, для жінок не менше 20 років, у тому числі стажу державної служби не менше 10 років, та які на час досягнення пенсійного віку працювали на посадах державних службовців, а також особи, які мають не менше 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, незалежно від місця роботи на час досягнення пенсійного віку.

Правове становище державних службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, регулюється відповідно до вказаного закону, якщо інше не передбачено законодавством України.

Віднесення зазначених посад державних службовців до відповідних категорій здійснюється згідно зі статтею 25. Посади працівників органів державної податкової служби даною статтею не передбачені.

Як указано в цій статті, віднесення існуючих посад державних службовців, не перелічених у ній, а також віднесення до відповідної категорії нових посад державних службовців проводиться Кабінетом Міністрів України за погодженням з відповідним державним органом.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 вересня 1997 року № 503-р «Про віднесення посад працівників місцевих державних податкових адміністрацій до відповідних категорій посад державних службовців» віднесено до відповідних категорій посад державних службовців тільки ті посади працівників державних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі і державних податкових інспекцій у районах, містах, районах у містах, які не мають спеціальних звань.

Посадовим особам органів державної податкової служби присвоюються спеціальні звання згідно зі статтею 15 Закону України «Про державну податкову службу в Україні».

Таким чином, посадові особи органів державної податкової служби, які мають спеціальні звання, Законом України «Про державну службу» і розпорядженням Кабінету Міністрів України не віднесені до відповідних категорій посад державних службовців.

Ураховуючи зазначене, періоди роботи в державній податковій службі на посадах, за якими присвоюються спеціальні звання, до 20-річного стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, що дає право на призначення пенсії державного службовця незалежно від місця роботи на час досягнення пенсійного віку, не зараховуються. Тобто, якщо особа працювала в державній податковій службі на посаді, за якою присвоюється спеціальне звання, та виходить на пенсію не з посади державного службовця, вказаний період роботи до стажу державної служби їй не зараховується.

Водночас у разі виходу посадових осіб органів державної податкової служби на пенсію з посад державних службовців стаж державної служби для призначення таким особам пенсії державного службовця обчислюється відповідно до Порядку обчислення стажу державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 травня 1994 року № 283. При цьому застосовується пункт 2 вказаного Порядку, згідно з яким до стажу державної служби, зокрема, зараховується робота на посадах керівних працівників і спеціалістів в апараті органів державної податкової служби.

Таким чином, період роботи в державній податковій службі осіб на посадах, за якими присвоюються спеціальні звання, зараховується до 10-річного і більше стажу державної служби, що дає право на призначення пенсії державного службовця відповідно до статті 37 Закону України «Про державну службу», у разі, якщо особа на час досягнення пенсійного віку працювала на посаді державного службовця.

Граничний вік перебування на державній службі залишається без змін

Останнім часом у деяких засобах масової інформації, зокрема на інтернет-сайтах, з'явилися повідомлення про те, що Конституційний Суд України за конституційним поданням 47 народних депутатів України на своєму засіданні 16 жовтня 2007 року ухвалив рішення, згідно з яким визнав неконституційними положення статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу», відповідно до яких граничний вік перебування на державній службі, на службі в органах місцевого самоврядування, а також на дипломатичній службі становить 60 років для чоловіків і 55 років для жінок.



У зв'язку із чим, на думку авторів таких повідомлень, для вікового перебування на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування із цього часу начебто немає ніяких обмежень.

Такі повідомлення хибні.

Народні депутати України, звернувшись з конституційним поданням до Конституційного Суду України, вважали, що зазначені положення названих законів ставлять громадян, які однаковою мірою відповідають вимогам професійної правосуб'єктності, у нерівні правові умови щодо зайняття одних і тих самих посад виключно за ознакою віку і, таким чином, обмежують установлені Конституцією України гарантії рівних можливостей реалізації конституційного права громадян на працю.

Проте Конституційний Суд України виніс рішення (від 16 жовтня 2007 року № 8-рп), що положення статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу», якими встановлено граничний вік перебування на державній службі, на службі в органах місцевого самоврядування та на дипломатичній службі, відповідають частинам першій, другій статті 24, частині другій статті 38, частинам першій, другій статті 43 Конституції України, тобто є конституційними.

Питання проходження державної служби, яка є єдиною за своїми основами, врегульовано Законом України «Про державну службу», її особливості в апаратах окремих органів визначаються законами про ці органи, а служба в органах місцевого самоврядування, які не є державними органами, – окремим законом про цю службу.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про державну службу», державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави й одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Стаття 1 Закону України «Про дипломатичну службу» визначає, що дипломатична служба – це професійна діяльність громадян України, спрямована на практичну реалізацію зовнішньої політики України, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном. У статті 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» наголошується, що служба в органах місцевого самоврядування – це професійна на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Із наведених норм вбачається, що державна служба, дипломатична і служба в органах місцевого самоврядування мають свої особливості, відмінні від «простої» трудової діяльності. Ця відмінність також обумовлюється обов'язками працівників та визначеними законодавством обмеженнями при проходженні державної і дипломатичної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування. Окремі з них: заборона додаткового заробітку на умовах сумісництва, участі в діяльності партій і громадських об'єднань, зайняття підприємницькою діяльністю, входження до наглядових рад суб'єктів господарювання (за винятком казенних підприємств); представлення інтересів третіх осіб тощо.

Доцільність законодавчого встановлення граничного віку перебування на державній, дипломатичній службі та службі в органах місцевого самоврядування обумовлена завданнями й функціями цих органів, особливим характером їх діяльності у сфері реалізації відповідної державної політики.

Досягнення граничного віку перебування на службі (60 років для чоловіків і 55 – для жінок) віднесено в зазначених законах до підстав для припинення державної служби, але ж вони також передбачають і можливість продовження в установленому порядку посадовим особам органів державної, дипломатичної служби і місцевого самоврядування терміну служби ще до п'яти років.

Отже, встановлення законодавством граничних вікових обмежень на зайняття посад державними службовцями та працівниками органів дипломатичної служби і місцевого самоврядування в межах здійснення своїх повноважень з огляду на особливі вимоги, умови праці не може розцінюватися як порушення принципу рівності в реалізації права на працю осіб, які належать до інших категорій, а також гарантованих частиною першою статті 24 Конституції України рівності прав і свобод громадян та їх рівності перед законом.

Державна служба та служба в органах місцевого самоврядування є одним із видів трудової діяльності громадян. Згідно із частиною другою статті 38 Конституції України, громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування, і це право не порушується. Міжнародно-правові акти також допускають можливість установлювати в національному законодавстві певні вікові обмеження на зайняття окремими видами трудової діяльності.

Отже, граничний вік перебування на державній службі, на службі в органах місцевого самоврядування та на дипломатичній службі залишається без змін.



ПРАВИЛА ОФОРМЛЕННЯ ТА ПОДАННЯ МАТЕРІАЛІВ ДЛЯ ПУБЛІКАЦІЇ В ЖУРНАЛІ «ВІСНИК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ»

ЗАГАЛЬНІ ВИМОГИ

Редакційна колегія приймає до розгляду роботи, написані українською мовою, що не публікувалися раніше.

До комплексу матеріалів, які подаються для публікації в журналі, входять:

- 1) стаття;
- 2) біографічна довідка;
- 3) фотографія автора (авторів).

Статтю бажано подавати з рецензією або відповідною рекомендацією.

Обсяг статті (зі списком літератури, таблицями, схемами) не повинен перевищувати 0,5 авторського аркуша, тобто 20 тис. знаків з пробілами.

Стаття подається в електронному й роздрукованому вигляді.

Електронний варіант статті подається у форматі doc або rtf.

Оформлення текстових і табличних матеріалів виконується з використанням Microsoft Word і має відповідати стандартним вимогам до авторських оригіналів, що подаються у видавництва і редакції журналів:

- шрифт – Times New Roman;
- розмір шрифту – 14;
- міжрядковий інтервал – 1,5;
- формат сторінки – А4;
- поля – верхнє і нижнє – 2 см, ліве – 2,5 см, праве – 1,5 см;
- абзацний відступ – 10 мм.

Формули слід складати в програмі Equation Editor 3.0 (цей редактор є внутрішнім редактором формул у Microsoft Word).

ДОДАТКОВІ ВИМОГИ ДО НАУКОВИХ СТАТЕЙ

Наукові роботи мають відповідати вимогам ВАК України. Зокрема необхідним є дотримання пункту 3 постанови президії ВАК України № 7–05/1 від 15 січня 2003 року, згідно з яким у кожній статті **обов'язково** повинні бути такі елементи:

Друкований варіант статті виконується на аркушах А4 (з одного боку аркуша) в одному примірнику. Кожна сторінка статті має бути підписана автором (авторами).

У **біографічній довідці** зазначаються такі відомості:

- прізвище, ім'я та по батькові автора (авторів) у називному відмінку;
- дата і місце народження;
- отримана освіта (з переліком навчальних закладів);
- науковий ступінь,
- учене звання,
- посада із зазначенням офіційної назви підрозділу та офіційної назви організації (закладу).
- місця попередньої трудової діяльності;
- адреса, контактні телефони.

Фотографія автора (авторів) подається в електронному вигляді окремим файлом.

Вимоги до фотооригіналів:

- роздільна здатність не менш як 300 пікселів на дюйм при розмірі 6х8 см,
- поліграфічний формат TIFF, кольороподіл СМУК;
- чітке зображення по всьому робочому полю;
- відсутність кольорової вуалі;
- висока якість кольоропередачі.

Не допускається перезйомка друкованих зображень.

Не бажаним є збільшення 1:8.

Матеріали слід подавати не пізніше ніж за 3 місяці до виходу чергового номера журналу у світ.

• **постановка проблеми** в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями;

• **аналіз останніх досліджень і публікацій**, у яких започатковано вирішення даного питання і на які спирається автор, виділення невирішених



раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття;

- **формулювання цілей статті** (постановка завдання);

- **виклад основного матеріалу** дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;

- **висновки** з даного дослідження й перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

За вимогами до наукових публікацій у разі використання статистичних чи інших цифрових даних, під час аналізу праць інших дослідників необхідно обов'язково вказувати джерело цих відомостей.

Посилання на джерела оформлюються відповідно до вимог ВАК України.

У тексті статті такі посилання вказуються у квадратних дужках, наприклад: [1]; [2–4]; [5; 6].

У разі **цитування** будь-яких матеріалів (слово в слово), їх потрібно подавати в лапках і обов'язково вказувати джерело із зазначенням сторінки, з якої взято цитату, наприклад: [7, с. 28], при цьому в списку літератури для даного джерела вказується загальна кількість сторінок, якщо це монографія, або сторінки, на яких розміщено статтю в збірнику чи журналі. В усіх інших посиланнях у квадратних дужках наводити сторінки немає потреби.

Посилатися можна лише на **чинні законодавчі чи нормативні документи** (за винятком випадків, коли вони розглядаються в історичному аспекті).

Необхідно пам'ятати, що першоджерелом законів, кодексів України, постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України є тексти, надруковані в таких офіційних виданнях, як «Відомості Верховної Ради України», «Урядовий кур'єр», «Голос України», «Офіційний вісник», з моменту публікування в яких вони набувають чинності.

Посилання на тексти, розміщені в базах даних навіть офіційних веб-сайтів Верховної Ради, Кабінету Міністрів і Президента, є некоректним, оскільки ці бази даних мають суто інформаційний характер і не належать до офіційних друкованих видань.

Неправомірним є посилання й на іншу інформацію з інтернету, за винятком посилань на електронні наукові фахові видання, затверджені ВАК України або інших країн.

Не допускаються посилання на неопубліковані праці, зокрема на дисертації (можна посилатися тільки на автореферати дисертацій).

Список використаних джерел, що подається в кінці статті складається за чергою посилань у тексті (а не за абеткою).

У списку наводяться лише ті джерела, на які є посилання в статті.

Бібліографічний опис джерел оформлюється згідно з ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання» (ГОСТ 7.1-2003, IDT), що набув чинності з 01.07.2007.

**Матеріали можна надіслати поштою та електронною поштою
на адресу редакційної колегії
або видавничого відділу ВАТ «УкрНДІСВД»**

Адреса редакційної колегії:
вул. Прорізна, 15, м. Київ, 01034
Тел. / факс: (044) 279 05 29
E-mail: infau@guds.gov.ua

Адреса видавничого відділу ВАТ «УкрНДІСВД»:
вул. Кіото, 25, м. Київ, 02156
Тел. / факс: (044) 513 11 18
E-mail: vv@ukrndisvd.com.ua