

ВІСНИК

ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ



№ 3/2008

Редакційна колегія

Голова редакційної колегії

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

Відповідальний секретар

А. В. Вишневський,
заступник Начальника Голодержслужби 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 управління аналізу політики і стратегії
розвитку державної служби Голодержслужби 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
Голодержслужби України у Волинській області

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

Л. В. Прудіус,
начальник управління організації професійного навчання,
державних службовців та посадових осіб місцевого
самоврядування Голодержслужби України

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 Національної академії
державного управління при Президентіві 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 НАДУ
при Президентіві України



Фото на обкладинці: ОЛЕНА ШАПРАН,
директор Деснянського районного у м. Києві центру соціальних служб
для сім'ї, дітей та молоді

© Головне управління державної служби України
© Оригінал-макет ВАТ «УкрНДІСВД»

НАУКОВЕ ВИДАННЯ ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ

Засновник – Головне управління
державної служби України

Рік заснування – 1995

Свідоцтво про реєстрацію КВ № 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 редакційної колегії:

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

Підписано до друку 30.09.08.
Формат 60 x 90/8. Друк офсетний.
Наклад 6350 прим.

У номері:

Кращі державні службовці

«Я згодна з висловом: займайся
любленою справою і тоді не працюватимеш
жодного дня у своєму житті» 4

Протидіємо корупції

С. Яременко, А. Козловський

Декларування доходів особами, уповноваженими
на виконання функцій держави 6

П. Кириченко

Спеціальна перевірка відомостей – ключовий етап
у доборі державних службовців на вищі керівні посади 9

Наука – державному управлінню

В. Олуйко, Р. Кондратьєв

Влада і право: теоретико-правові та філософські
питання 13

С. Серьогін, В. Дрешпак

Система державної служби та її символи 17

Л. Прудиус

Акмеологічні підходи до підвищення професійного
рівня державних службовців:
теоретико-методологічний аспект 22

Державна політика та державне управління

М. Осійчук

Модернізація кадрових служб як основа
вдосконалення державного управління27

М. Куйбіда, О. Парфенюк

Формування понятійного апарату
як складової частини інституційного розвитку
державної служби України34

С. Вовченко

Проблеми державного управління
у сфері захисту населення й територій
від надзвичайних ситуацій природного
та техногенного характеру40

До стандартів Європейського Союзу

О. Мельников

Інтегрований прикордонний менеджмент —
європейська модель управління кордонами
для України46

М. Лахижа

Підготовка фахівців з європейської інтеграції:
досвід Болгарії та Польщі52

Інформатизація державної служби

В. Волохов, Ю. Щепотко

Сучасні інформаційні технології кадрового
менеджменту на державній службі57

Взаємодія з регіонами

О. Журба

Комплексний підхід — основа підвищення
професіоналізації державних службовців
та посадових осіб місцевого самоврядування62

О. Тертишна

Кадрове забезпечення органів виконавчої влади
та місцевого самоврядування
в Дніпропетровській області65

Громадськість і державне управління

В. Латишева

Громадські ради як один з механізмів
суспільного контролю за діяльністю
публічної влади71

Кар'єра державного службовця

Н. Артеменко

Планування кар'єрного розвитку
державного службовця76

Головдержслужба інформує

Семінар для керівників кадрових служб80

Матеріали щодо проведення Всеукраїнського
конкурсу «Приязна адміністрація»82

Нормативно-правові документи

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України

Постанова Кабінету Міністрів України
«Про доповнення пункту 1 постанови Кабінету
Міністрів України від 24 вересня 2005 року № 960»
від 2 квітня 2008 року № 28193

Постанова Кабінету Міністрів України
«Про затвердження Порядку підготовки
та виконання плану залучення зовнішньої
допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEХ»
від 9 квітня 2008 року № 31693

Розпорядження Кабінету Міністрів України
«Про доповнення пункту 1 розпорядження Кабінету
Міністрів України від 8 грудня 2006 року № 599»
від 19 березня 2008 року № 448-р96

«Я ЗГОДНА З ВИСЛОВОМ: ЗАЙМАЙСЯ УЛЮБЛЕНОЮ СПРАВОЮ І ТОДІ НЕ ПРАЦЮВАТИМЕШ ЖОДНОГО ДНЯ У СВОЄМУ ЖИТТІ»



ОЛЕНА ЮРІЙВНА ШАПРАН цього року виборола перемогу у Всеукраїнському конкурсі «Кращий державний службовець». Вона очолює один з осередків людяності й добра – Деснянський районний у місті Києві центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, основна мета якого – зберегти віру людини в те, що все змінюється на краще.

– Олено Юріївно, коли і як розпочався Ваш трудовий шлях?

– Після трагедії на Чорнобильській АЕС з постраждалих районів виїхало багато педагогів. Нам, студентам третього курсу Дубнівського педагогічного училища Рівненської області, запропонували поїхати туди працювати. Я в перших рядах пішла до обласного управління освіти й, отримавши направлення і спакуювавши валізу, поїхала в село Великі Телковичі, яке й зараз з теплом згадую. Батькам зателефонувала, коли вже була на Поліссі.

Мені дали третій клас. У дітей, які провчилися лише 2 роки, я вже була восьмою

вчителькою. Деякі з них не вміли писати, а просто малювали хвильки. Коли мене викликала директор школи і сказала, що не можна ставити двійки, потрібно розуміти їх становище, я пообіцяла, що двійок не буде, тому що я дітей навчу. Вже до Нового року мої колишні двієчники отримували гарні оцінки.

– Що вплинуло на вибір педагогічної професії?

– Я довго не могла визначитися. У школі була відмінницею, тому мріяла лише про популярні на той час професії. У нас на Рівненщині були медичне, педагогічне й культурно-просвітницьке училища, а також відповідні фахові інститути. Закінчивши вісім класів, я обрала педагогічне училище. Напевно, зіграла роль любов до моєї першої вчительки.

Вищу освіту здобувала з 1992 до 1998 року в Київському державному педагогічному університеті імені М. П. Драгоманова. А нещодавно отримала диплом Національної академії державного управління при Президентові України за спеціальністю «державне управління».

– Чому Ви вирішили викладацьку професію змінити на професію державного службовця?

– Усе сталося випадково. Я родом із села Глинськ Здолбунівського району Рівненської області. Ще живучи в себе на батьківщині, познайомилася з киянином, через деякий час вийшла за нього заміж. Після закінчення училища приїхала до Києва і вступила тут до університету. Невдовзі народила донечку і практично все своє навчання була з дитиною на руках. Зрозуміло, рідко відвідувала лекції, тому викладачі не дуже мене знали.

Одного разу відчиняються двері, заглядає в аудиторію якийсь чоловік і запитує: «Де у вас тут така блондинка молоденька?» Усі вирішили, що мова про мене. Я й вийшла. Цей чоловік дає мені адресу і каже: «За-

питаєш Ольгу Михайлівну, вона на тебе чекає». Я в кращих традиціях радянського виховання, не запитуючи зайвого, і поїхала.

Приїжджаю. Ольга Михайлівна Белікова (на той час вона працювала директором Центру дитячої та юнацької творчості Ватутинського району), теж не знаючи кого вона має зустріти, мене садить і розпитує: «Ти мене не підведеш? Довго будеш працювати? Ти народжувати не збираєшся?» Я відповідаю: «Ні, не підведу. І щойно народила». Вирішили, що вже наступного дня почну працювати.

Як виявилось, невідомий чоловік мав направити на роботу іншу блондинку, якої в той день не було на заняттях. Але принаймні ні я, ані, сподіваюсь, Ольга Михайлівна не пожалкували про ту приємну помилку.

– Олено Юріївно, тепер Ви керівник. Як складаються стосунки у Вашому колективі?

– У Деснянському центрі соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді працює 27 осіб. У нас є державні службовці, є просто спеціалісти – юристи, психологи, соціальні працівники. Завжди страшно говорити, що все чудово – це може бути тільки твоя думка. Але мені здається, у нашому колективі стосунки прекрасні. Хоча є моменти, про які згадую з прикрістю. Однак, як керівник, намагаюся створити той мікроклімат і ті умови роботи, які я собі уявляю ідеальними.

Коли мене розпитують про роботу, часто кажу: «Мені здається, що я в себе на роботі комунізм організувала». Якби складнощі не були в житті, головне, що можна протиставити їм, це світ, який ми здатні створити самі у стосунках з родиною, друзями, колективом. Будучи дуже чутливою до мікроклімату в колективі, я намагаюся, аби працівники відчували мою підтримку й водночас знали, що в роботі я досить вимоглива. Важливо сформувати колектив з людей, які цінують і шанують справу, якою займаються.

Наше тоталітарне суспільство довго вчило говорити в очі керівникові те, що він хоче чути. Але мені дуже хочеться вірити, що люди, з якими я працюю, говорять те, що відчувають. Я ціную кожного, з ким розділила свій професійний шлях, вдячна за їхню готовність віддати частину серця на благо людей, які звертаються за допомогою. Зі свого боку, стараюся, щоб мої колеги відчували, що я поважаю їх, ціную їхню працю, вдячна за небайдужість, допомогу, людяність, терпимість.

Завжди пишаюся, коли чую, як мої колеги один одному пропонують допомогу чи почекати, щоб разом іти додому. Радію, коли хтось в черговий раз нагадує про нашу давню традицію – восени сім'ями їхати збирати гриби. А ще ми реалізуємо свій маленький колективний проект – відвідати всі сім чудес України. Ми часто подорожуємо: побували у Херсонесі, Умані, Кам'янці-Подільському, Чернігові, Переяславі-Хмельницькому, Каневі, на Закарпатті. Це згуртовує. Дуже тішусь, що люди почуваються комфортно поруч один з одним. Тільки в таких умовах людина може реалізувати себе, повноцінно працювати, цінувати свою роботу, з радістю щодня йти на роботу, і навіть після звільнення ще довго навідуватися.

Наш колектив займається непростою, але надзвичайно важливою роботою – соціальною підтримкою дітей, молоді та сімей. Спектр напрямків досить широкий: від первинної профілактики негативних явищ у молодіжному середовищі до реабілітації і ресоціалізації окремих його представників. Із цією метою створено такі центри, як соціально-психологічної реабілітації для дітей та молоді-інвалідів, ресоціалізації наркозалежної молоді, інформаційно-методичний ресурсний, соціальної допомоги сім'ям. Займаємось також влаштуванням діток-сиріт у прийомні сім'ї та дитячі будинки сімейного типу, щоб створити альтернативу інтернатівському вихованню.

– Ви можете сказати, що Ви «на своєму місці»?

– Я колись прочитала фразу Конфуція: «Якщо вам поталанило вірно обрати професію, то вам не доведеться працювати в житті жодного дня». Так от я вважаю, мені поталанило. Займаюсь тим, чим я займалася б і не будучи на цій посаді.

До 1998 року Ватутінський район м. Києва був єдиним, де не було створено центру соціальних служб для дітей та молоді. Тоді начальник відділу у справах молоді та спорту Віктор Іванович Потрійний довів, що заклад

потрібен, особливо в нашому соціально складному районі. Було видано розпорядження про створення нашого закладу, мене призначено директором. Цього року ми святкуватимемо 10 річницю створення нашого центру.

– Якими рисами має володіти людина на такій посаді, як Ваша?

– Перш за все – прагненням щось змінити на краще, активною життєвою позицією. Не сподіватися на те, що хтось має за тебе щось зробити. Бачиш проблему – не звинувачуй, а дій! Якщо не ти, то хто? Якщо не можеш змінити світ – зміни бодай одну ситуацію. Ти не можеш замінити всіх людей – зміни тих, хто навколо тебе. Тільки байдужість – безсила!

– Чи допомагають Вам Ваші рідні? Чи підтримують Вони Вас?

– Мої батьки далеко, на Рівненщині. У Києві моя сім'я – це дочка. Вона розуміє мене, поділяє мої життєві погляди. Відчуває, що, коли я мовчазна, мені треба щось обдумати. Якщо я хочу поділитися, вона завжди уважний слухач, мудра порадиця. Мене тішить, що в душі моєї дитини вибудовується Особистість. А якщо я спокійна за свою дитину, то можу зосередитися на роботі. Її допомога й у тому, що час від часу вона вміє мене повеселити і зняти все денне напруження, вміє по-доброму посварити мене і повчити життю з погляду сучасної молоді. А ще – приготувати найсмачніший у світі борщ.

– Чи допомагають Вам Ваші рідні? Чи підтримують Вони Вас?

– Я з дитинства говорила: «Хочу зберегти свій внутрішній світ». Моє намагання – пройти по життю й не обізлитися, не повірити в те, що все й усюди тільки за гроші, що нікому не можна вірити, бо все одно зрадять, що лише з корисливих мотивів люди здатні на вчинки, і жити наперекір тим стрілам, які руйнують усе світле, і навіть не захищатися від них, а відкрито йти по життю. Я радію кожному доказові своєї віри, намагаюся своїм життям утверджувати те, у що вірю, і підтримати віру тих, хто вагається.

– Розкажіть про Ваші враження від участі у Всеукраїнському конкурсі «Кращий державний службовець».

– Перше враження пов'язане з тим, що знайшлася людина, яка допомогла перебороти мою скромність. Мені хотілося взяти участь у конкурсі, але не висувати себе як таку, а свої погляди на життя і презентувати

ставлення до роботи. Проте я не наважилася запропонувати свою кандидатуру. За декілька днів до першого етапу конкурсу мені зателефонували з кадрового управління, щоб я написала заяву. Виявилось, що всі документи для моєї участі в конкурсі вже зібрані. Приємно, що хтось тебе може помітити й подумати: «Ось цю людину треба подати на конкурс».

Другий приємний момент – високий рівень організації районного конкурсу. Не можна не відмітити, наскільки цікаво й кваліфіковано були підібрані запитання. Виконання завдань відбувалося в атмосфері іспиту, але все відзначалося доброзичливістю.

Третій момент: мені дуже сподобалось, як організували конкурс на міському рівні. Для мене це був майстер-клас з організації заходів такого рівня. Від моменту, що на дверях написано: «Вітаємо учасників», до того, як прощалися.

І ще: надзвичайно доброзичливими виявилися співробітники Голодержслужби, справжні професіонали своєї справи.

– Ви сподівалися на перемогу

– Я людина, яка завжди собі каже: якщо брати участь, то тільки ставлячи певну мету. І якщо не перемогти, то зробити максимально так, як ти уявляєш собі в ідеалі. Я не ставила собі за мету перемогти, а прагнула на сто відсотків підготуватися й донести до людей своє бачення професії державного службовця і свою філософію життя.

Перше завдання – підготувати виступ – чесно скажу, довго не могла виконати: не було ідеї. Одного разу, пізно ввечері, ця ідея прийшла. Я легко, хвилин за 10 написала свій виступ і спокійно лягла спати з упевненістю, що переможу.

Коли ми прислухаємось до свого внутрішнього стану, до глибин душі, тоді приходить відчуття справді цінного. А справді цінне – допомогти конкретній людині, урятувати комусь життя, утішити свою дитину. Саме з таким відчуттям я звернулася до людей у своїй промові. Мені хотілося, і здається вдалося, донести до людей своє розуміння істини в кодексі честі державного службовця. Я надзвичайно вдячна аудиторії, бо трохи боялася виступати, проте слухачі щиро сприйняли моє відверте звернення.

А ще завдяки конкурсу в мене навіть нова подруга з'явилася.

Тому про конкурс тільки найкращі враження!

Ще раз дякую організаторам.

ДЕКЛАРУВАННЯ ДОХОДІВ ОСОБАМИ, УПОВНОВАЖЕНИМИ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ



ЮРІЙ ЯРЕМЕНКО,
заступник начальника
контрольно-інспекційного управління,
начальник відділу з питань запобігання
проявам корупції Головного управління
державної служби України



АНДРІЙ КОЗЛОВСЬКИЙ,
головний спеціаліст відділу
з питань запобігання проявам корупції
контрольно-інспекційного управління
Головного управління державної
служби України

Суспільство вимагає повної прозорості щодо осіб, яким воно делегувало владні повноваження. Необхідним елементом публічності влади, що забезпечує її прозорість, чесність і відповідність морально-етичним принципам, є декларування доходів. У Законі України «Про державну службу» [1] вперше закріплено норму про декларування доходів державними службовцями в Україні, однак механізму її виконання не передбачено.

Постановою Кабінету Міністрів № 641 «Про застосування статті 13 Закону України „Про державну службу“» [2], прийнятою 1995 року, визначено термін та порядок подання

і зберігання декларації про доходи державних службовців.

З 1995 року набув чинності Закон України «Про боротьбу з корупцією» [3], у якому закріплена вимога щодо декларування доходів особами, уповноваженими на виконання функцій держави, а також наведений перелік таких осіб. Крім державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, відповідно до статті 6 закону, щорічний публікації в офіційних виданнях державних органів України підлягають відомості про доходи, цінні папери, нерухоме та цінне рухоме майно і банківські вклади Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників,

голів постійних комісій Верховної Ради України та їхніх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, голови та суддів вищого спеціалізованого суду України, Генерального прокурора України та його заступників, а також членів їхніх сімей.

Фактично декларування доходів і видатків особами, уповноваженими на виконання функцій держави, почало здійснюватися з 1997 року, коли наказом Міністерства фінансів України [4] була затверджена форма декларації про доходи, зобов'язання

фінансового характеру та майновий стан державного службовця та особи, яка претендує на зайняття такої посади.

Фінансова перевірка державних службовців здійснюється також в інших країнах світу з різним розвитком як економіки, так і правової сфери (Албанія, Аргентина, Латвія, Румунія, США, Франція та ін.). Наприклад, у Албанії 10 квітня 2003 року прийнято закон «Про подання декларацій та аудит майна, фінансових зобов'язань осіб, обраних на виборчі посади, та окремих державних службовців». Відповідно до закону, декларації зобов'язані подавати крім вищих державних посадовців, державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування також судді, прокурори, виконавчі офіцери всіх рівнів і керівники акціонерних компаній, у яких державі належить більше ніж 50 % статутного капіталу. Відомості, наведені в деклараціях, перевіряє Головна інспекція з питань декларування та аудита майна.

У Румунії порядок здійснення фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави, закріплений у законі «Про Національну антикорупційну агенцію», згідно з яким, як і в Албанії, відомості про майно крім державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування подають прокурори, судді та їхні помічники, спеціальний допоміжний персонал судів і прокуратур. Зазначені дані направляються до Національної антикорупційної агенції, що контролює своєчасність їх подання та достовірність.

Декларацію про доходи в Україні подають державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, а також кандидати на зайняття таких посад. Вони приймаються за місцем роботи та зберігаються в особових справах працівників. Наведена в деклараціях інформація перевіряється Державною по-

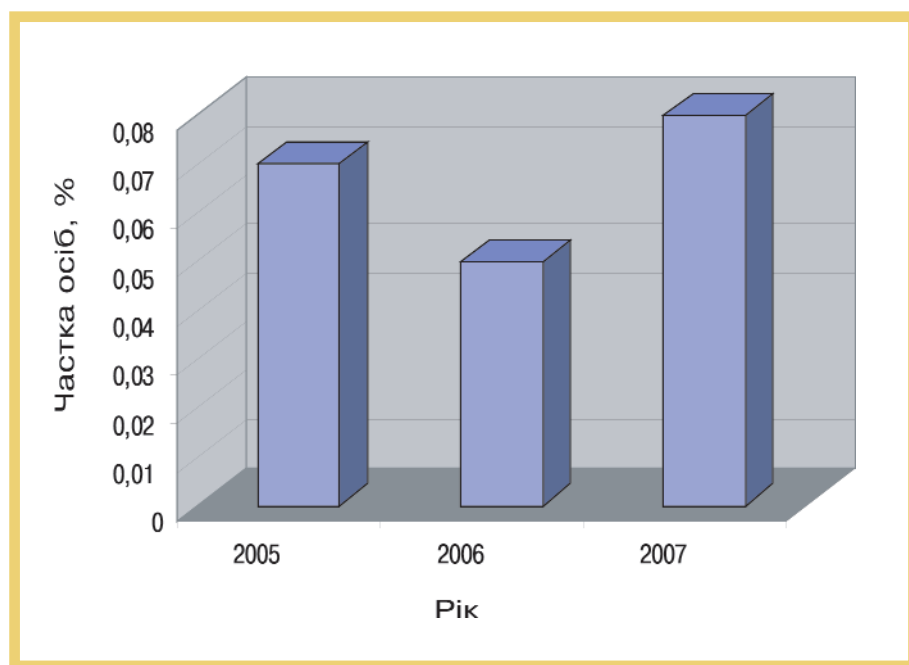
датковою адміністрацією України та правоохоронними органами під час проведення спільно з Голодержслужбою України комплексних перевірок дотримання вимог законів України «Про державну службу», «Про боротьбу з корупцією», інших нормативно-правових актів з питань державної служби та запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Крім того, достовірність поданих у деклараціях даних контролюється під час проведення Голодержслужбою разом з Міністерством внутрішніх справ, Міністерством науки і освіти, Державною податковою адміністрацією, Службою безпеки України обов'язкових спеціальних перевірок відомостей, що їх подають кандидати на зайняття посад державних службовців, призначення або погодження призначення на які здійснюється Президентом України або Кабінетом Міністрів України. Результати спеціальних перевірок показали, що 60 % виявлених невідповідностей 2007 року (2006 року –

35,1 %) стосувалися декларування доходів.

Кожного року Голодержслужбою України узагальнюється надана органами державної влади інформація щодо подання державними службовцями та іншими особами, уповноваженими на виконання функцій держави, відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру, у тому числі й за кордоном, за попередній рік.

Аналіз даних, отриманих за останні три роки (рисунок), засвідчив, що в установлений чинним законодавством термін декларації за 2007 рік не подали 263 державних службовці й атестованих працівники Державної податкової адміністрації та Державної митної служби України, або 0,08 % від загальної кількості осіб, які зобов'язані її подати (за 2006 рік – 181 особа, або 0,05 %; за 2005 рік – 213, або 0,07 %), у тому числі 240 осіб, які перебували у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку чи у зв'язку з непрацездатністю через вагітність і роди (за 2006 рік – 141, за 2005 рік – 180). З інших причин



Зміна частки державних службовців, які не подали декларацію про доходи, у загальній кількості осіб, зобов'язаних її подати, %

(перебування під слідством, довготривала хвороба та лікування) не подано декларацію 21 особою (за 2006 рік – 38, за 2005 рік – 29). Без поважних причин не подали декларацію 2 особи (за 2006 рік – 2, за 2005 рік – 4).

Проблемним залишається питання щодо подання декларації особами, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку чи у зв'язку з непрацездатністю через вагітність і роди. Законами України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією» не передбачені поважні причини, які б дозволяли особам, уповноваженим на виконання функцій держави, не подавати декларації за місцем роботи. Оскільки державний службовець, який відповідно до статті 25 Закону України «Про відпуски» [5] знаходиться у відпустці без збереження заробітної плати, перебуває в трудових відносинах з державним органом і є штатним працівником, він зобов'язаний подавати декларацію.

Як зазначено в пункті 7 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу» [1], неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей про його доходи є підставою для припинення державної служби. Така ж сама норма відповідальності передбачена статтею 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [6] для посадових осіб місцевого самоврядування.

Проблеми виникають і під час заповнення декларації. Мають місце непоодинокі випадки складання правоохоронними органами протоколів про адміністративні правопорушення державних службовців, які в розділі III декларації не повідомили про платежі за отриманими строковими кредитами та про відсотки за цими кредитами, посиляючись на те, що

в методичних рекомендаціях із заповнення декларації йдеться про платежі за договорами позики, а не за договорами строкових кредитів.

За роз'ясненням Міністерства фінансів України, на момент затвердження форми декларації та методичних рекомендацій щодо її заповнення діяв Цивільний кодекс Української РСР від 18 липня 1963 року, в якому не містилося поняття кредитної угоди (договору), а був лише договір позики, що, по суті, є кредитною угодою. Таким чином, у пункті 3 розділу III декларації повинна зазначатися інформація про основну суму сплаченого строкового кредиту й суму сплачених платежів за цим кредитом.

Суспільство вимагає повної прозорості щодо осіб, яким воно делегувало владні повноваження

Неврегульованим залишається питання щодо дій декларанта в разі відмови члена його сім'ї надати інформацію, необхідну для заповнення декларації.

Головдержслужбою України спільно з іншими державними органами здійснюється робота з удосконалення нормативно-правової бази фінансового контролю державних службовців в Україні. Так, 13 червня 2007 року Верховна Рада України затвердила розроблений Головдержслужбою законопроект «Про внесення змін до статті 13 Закону України „Про державну службу“, що передбачає поширення на всі категорії державних службовців та осіб, які претендують на зайняття таких посад, обов'язку щодо заповнення розділів декларації про доходи, зокрема про рухоме та нерухоме майно, що знаходиться в приватній власності, а також банківські вклади та цінні папери.

Крім того, Міністерством фінансів України за участю центральних органів виконавчої влади, у тому числі й Головдержслужби України, розробляється проект Закону України «Про державний фінансовий контроль за декларуванням доходів і їх витрачанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, членами їх сімей та близькими родичами».

Отже, в Україні, як і в багатьох інших країнах світу, здійснюється фінансовий контроль осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Разом з тим аналіз даних свідчить про його недосконалість, тому державними органами вживаються заходи щодо вдосконалення нормативно-правової бази із цього питання.

Список використаних джерел

1. *Про державну службу* : Закон України : прийнятий 16 груд. 1993 р. : № 3723-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – С. 13–19. – Зі змінами ; ост. ред. 1 січ. 2008 р.

2. *Про застосування статті 13 Закону України «Про державну службу»* : постанова Кабміну України : від 11 серп. 1995 р. : № 641. – Спосіб доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. *Про боротьбу з корупцією* : Закон України : прийнятий 5 жовт. 1995 р. : № 356/95-ВР // Голос України. – 1995. – 16 листоп. – Зі змінами ; ост. ред. 11 берез. 2008 р.

4. *Про затвердження форми декларації про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця та особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця* : наказ Мінфіну України : від 6 берез. 1997 р. : № 58 // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 14. – С. 214.

5. *Про відпуски* : Закон України : прийнятий 15 листоп. 1996 р. : № 504/96-ВР // Голос України. – 1996. – 17 груд. – Зі змінами ; ост. ред. 23 черв. 2005 р.

6. *Про службу в органах місцевого самоврядування* : Закон України : прийнятий 7 черв. 2001 р. : № 2493-III // Голос України. – 2001. – 10 лип. – Зі змінами ; ост. ред. 1 січ. 2008 р.

СПЕЦІАЛЬНА ПЕРЕВІРКА ВІДОМОСТЕЙ – КЛЮЧОВИЙ ЕТАП У ДОБОРІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА ВИЩІ КЕРІВНІ ПОСАДИ



ПЕТРО КИРИЧЕНКО,
начальник відділу спецперевірок
та службових розслідувань
контрольно-інспекційного управління
Головного управління
державної служби України

Постановка проблеми. Місія Головного управління державної служби України полягає у створенні умов для подальшого розвитку професійної державної служби та підвищення соціального статусу державних службовців відповідно до європейських стандартів, а одне з пріоритетних завдань – у запобіганні проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

У своїй роботі з реалізації пріоритетів Головдержслужба України дотримується таких принципів, як законність і верховенство права, відкритість, гласність, прозорість і публічність у підготовці та прийнятті рішень.

Одним з основних елементів запобігання проявам корупції є проведення спеціальної перевірки стосовно відомостей, що подаються кандидатами на зайняття посад державних службовців, призначення або погодження призначення на які здійснює Президент України за поданням Кабінету Міністрів України або Кабінет Міністрів України. До таких посад належать керівники, заступники керівників центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, а також голови та заступники голів місцевих державних адміністрацій.

Порядок проведення спецперевірки затверджений Указом Президента України «Про обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців» [1] та постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки відомостей, що подаються кандидатами на зайняття посад» [2].

Спеціальна перевірка відомостей, що подаються кандидатами на зайняття посад державних службовців, забезпечує прозорий механізм призначення на посади вищих категорій посад державних службовців та усуває причини й умови, які сприяють злочинним проявам і корупції.

Мета статті – ознайомити державних службовців з порядком здійснення спеціальної перевірки, яка є суттєвою скла-

довою на шляху запобігання проявам корупції серед посадовців; привернути увагу до вимог нормативно-правових актів із цього питання; навести деякі приклади та статистичні дані спецперевірок, проведених упродовж 2005–2007 років, для подальшого врахування у практичній діяльності.

Виклад основного матеріалу. Порядок здійснення спеціальної перевірки. Згідно із законодавством України, для проведення спеціальної перевірки необхідна письмова згода на це кандидата на зайняття посади державного службовця. У разі відсутності такої згоди спецперевірка не проводиться й питання про призначення даної особи або погодження кандидатури для призначення на відповідну посаду не розглядається.

Спецперевірка виконується стосовно відомостей, що подаються кандидатами на зайняття посад, призначення або погодження призначення на які здійснюється:

- Президентом України, главою Секретаріату Президента України, керівником Державного управління справами (за дорученням глави Секретаріату Президента України відповідним структурним підрозділом Секретаріату Президента України за участю Головного управління державної служби України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України і Служби безпеки України);
- Кабінетом Міністрів України (за дорученням міністра Кабінету Міністрів України Головним управлінням державної служби України за участю Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України і Служби безпеки України).

Строк проведення спецперевірки становить 15 календарних днів. За наявності особливих обставин Головне управління дер-

жавної служби України за погодженням з главою Секретаріату Президента України або з міністром Кабінету Міністрів України може продовжити цей термін не більш як на один календарний місяць.

Проведення спеціальних перевірок є нагальною потребою сьогодення, оскільки спрямоване на запобігання проявам корупції серед осіб, які займають найвищі посади державних службовців

Перевірці підлягає:

- достовірність відомостей, наданих кандидатом на зайняття посади державного службовця про себе під час розгляду питання щодо його призначення на відповідну посаду, зокрема тих, що стосуються його доходів та зобов'язань фінансового характеру, належного йому нерухомого та цінного рухомого майна, вкладів у банках і цінних паперів, у тому числі за кордоном;
- стан додержання кандидатом вимог, визначених законодавством з питань державної служби, боротьби з корупцією, державної таємниці, невиконання яких перешкоджає прийняттю та перебуванню на державній службі.

До доручення на проведення спеціальної перевірки обов'язково додаються копія письмової згоди на це кандидата на зайняття посади та документи, довідки і копії документів, передбачені Порядком розгляду питань, пов'язаних з призначенням на

посади та звільненням з посад керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, керівників торговельно-економічних місій у складі закордонних дипломатичних установ України, державних підприємств та їх об'єднань, а також голів місцевих державних адміністрацій [3], а саме:

- особова картка (форма П-2 ДС) з відповідними додатками;
- біографічна довідка, скріплена підписом керівника кадрової служби та печаткою;
- копії документів про освіту, науковий ступінь, учене звання, підвищення кваліфікації, засвідчені нотаріусом або кадровою службою;
- копія першої та другої сторінок паспорта, засвідчена кадровою службою;
- копія військового квитка (для військовозобов'язаних);
- декларація (копія декларації) про доходи за минулий рік та зобов'язання фінансового характеру, у тому числі й за кордоном, претендента і членів його сім'ї, а для осіб, які претендують на зайняття посади державного службовця I та II категорій, – відомості про належне їм та членам їхніх сімей нерухоме й цінне рухоме майно, вклади в банках і цінні папери;
- довідка встановленої форми про наявність допуску до державної таємниці;
- медична довідка про стан здоров'я.

Окрім цього, обов'язково надається копія довідки про присвоєння ідентифікаційного номера.

У разі необхідності Секретаріат Президента України або Головдержслужба вимагає з останнього місця роботи кандидата на зайняття посади, який є державним службовцем, його особову справу, оформлену в установленому порядку.

Під час здійснення такої перевірки Головдержслужба запитує

в Міністерстві внутрішніх справ України, Службі безпеки України, Державній податковій адміністрації України відомості про кандидата на зайняття посади, а в разі потреби уточнює інформацію в інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах і організаціях.

Про наслідки спеціальної перевірки Голодержслужба інформує посадову особу, яка дала доручення на її виконання.

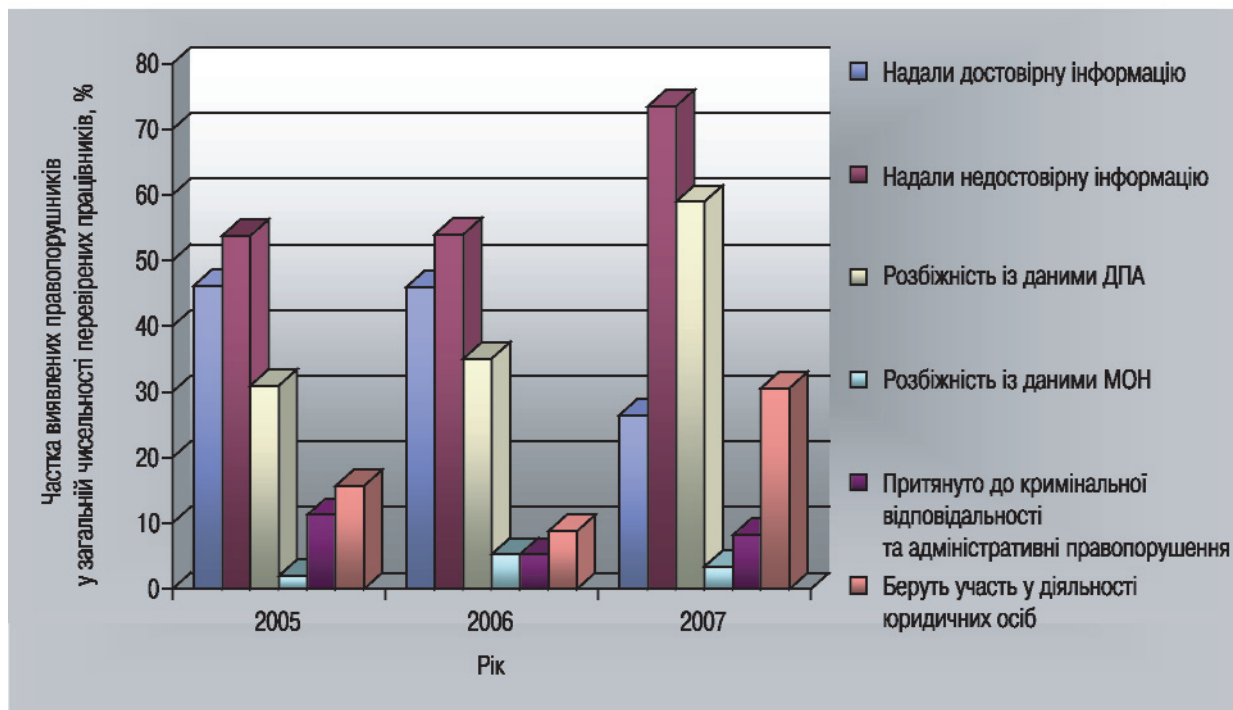
Інформація про результати спецперевірки та документи щодо її проведення (якщо вони не містять відомостей, які становлять державну таємницю) є конфіденційними. Ці документи зберігаються в установленому порядку відповідно в Секрета-

Аналіз результатів спецперевірок, виконаних у цей період, свідчить, що 507, або **60,5 %** від загальної чисельності перевірених осіб, надали недостовірні відомості. Найбільша кількість випадків надання недостовірних відомостей стосується доходів – 342, або 40,8 % з числа перевірених осіб, та участі в діяльності юридичних осіб – 177, або 21,1 %.

З'ясовано також, що має місце тенденція до збільшення кількості осіб, які подають недостовірні відомості при призначенні на посаду. Так, якщо 2005 року частка таких випадків становила 53,8 %, то вже 2007 року – 74 % (рисунк).

Приклади типових порушень. Наведемо декілька при-

печаток, штампів та бланків, їх збут, використання підроблених документів) Кримінального кодексу України [4]. Окрім цього, регіональним управлінням СБУ даному громадянину відмовлено в наданні допуску до державної таємниці у зв'язку з поданням ним недостовірних даних при оформленні допуску до державної таємниці в графі № 7 (освітньо-кваліфікаційний рівень та спеціальність за дипломом, навчальний заклад і рік його закінчення). Виявилося також, що він перебував у міждержавному розшуку згідно з постановою народного суду сусідньої держави як особа, що є державним боржником (після затримання розшук припинено). До того ж наведені цим канди-



діаті Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України та Головному управлінню державної служби України.

Статистичні дані проведених спеціальних перевірок. Протягом 2005–2007 років Голодержслужбою України здійснено **838** спецперевірок відомостей, наданих кандидатами на зайняття посад, зокрема 2005 року – **504**, 2006 – **57**, 2007 – **277**.

кладів фактів надання недостовірної чи неповної інформації, виявлених під час проведення спецперевірок.

За повідомленнями СБУ та МВС України, прокуратурою області щодо кандидата на посаду голови райдержадміністрації порушено кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого частиною 3 статті 358 (підроблення документів,

датов відомості в декларації про доходи не відповідали доходам, які були ним реально отримані, що є порушенням вимог статті 13 Закону України «Про державну службу» [5].

Ще один приклад. За повідомленням СБУ, кандидата на зайняття посади притягнуто судом до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією

й зазначеного в пункті «г» частини 3 (надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень) статті 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією» [6]. Постановою суду на нього накладено адміністративне стягнення у вигляді штрафу в сумі 255 гривень. Крім того, за даними ДПА, ним отримано дохід, який не відповідає вказаним у декларації відомостям.

На жаль, спецперевірками також виявлено неодноразові випадки складання протоколів за повідомленням СБУ та МВС України стосовно корупційних діянь кандидатів на зайняття посад через порушення ними пункту «г» частини 1 (відмова фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисне затримання її, надання недостовірної чи неповної інформації) або частини 3 (надання незаконної переваги фізичним чи юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень) статті 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією». Деякі з кандидатів мали не зняті адміністративні стягнення за статтею 39 Кодексу України про адміністративні правопорушення [7] та притягувалися судом до відповідальності у вигляді штрафу. Звісно, про ці факти в документах, наданих кандидатами для спецперевірки, не повідомлялося.

Є непоодинокі випадки надання кандидатами недостовірної інформації в документах щодо освіти. Так, за повідомленням МОН, диплом, пред'явлений одним з кандидатів на посаду голови райдержадміністрації, йому не видавався – цей диплом належав іншій особі, яка його загубила. Трапляються випадки пред'явлення дипломів із зазначенням спеціальності, за якою підготовка студентів даним вищим навчальним закладом не здійснювалася.

Інший приклад. Кандидат дійсно навчався у вищому навчальному закладі, але не закінчив повний курс навчання й диплом про вищу освіту не отримав. Однак він надав копію диплома про закінчення даного вищого навчального закладу. За інформацією МОН та вищого навчального закладу, ксерокопія цього диплома не відповідала встановленому зразку дипломів про вищу освіту, які отримували випускники, підготовка спеціалістів за зазначеною в документі спеціальністю не здійснювалася, підпис ректора навчального закладу та реєстраційний номер диплома не відповідали дійсності.

Перевірками встановлено: має місце тенденція до збільшення кількості осіб, які подають недостовірні відомості при призначенні на посаду

Усі ці випадки є порушенням вимог пункту «г» частини 1 статті 5 (надання недостовірної чи неповної інформації) Закону України «Про боротьбу з корупцією».

Висновки. Проведення спеціальних перевірок є нагальною потребою сьогодення, оскільки спрямоване на запобігання проявам корупції серед осіб, які займають найвищі посади державних службовців.

Поліпшення якості та дієвості спеціальних перевірок потребує вдосконалення існуючої нормативно-правової бази й розширення кола питань, що потребують уваги. Серед них – подвійне громадянство, декларування доходів, посилення взаємодії Голодержслужби з правоохоронними органами та органами виконавчої влади з метою попередження надання недостовірної

інформації кандидатами на посади державних службовців. На наш погляд, вирішення цих основних питань надасть можливість виконати завдання подолання корупції та організованої злочинності.

Список використаних джерел

1. *Про обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців* : Указ Президента України : від 19 листоп. 2001 р. : № 1098. – Офіц. вісн. України. – 2001. – № 47. – С. 19.

2. *Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки відомостей, що подаються кандидатами на зайняття посад* : Постанова Кабміну України : від 15 листоп. 2006 р. : № 1624 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 47. – С. 61.

3. *Про затвердження Порядку розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільненням з посад керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, керівників торговельно-економічних місій у складі закордонних дипломатичних установ України, державних підприємств та їх об'єднань, а також голів місцевих державних адміністрацій* : Постанова Кабміну України : від 13 груд. 2001 р. : № 1658 // Уряд. кур'єр. – 2002. – 9 січ.

4. *Кримінальний кодекс України* : прийнятий 5 квіт. 2001 р. : № 2341-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 21. – С. 1. – Зі змінами ; ост. ред. 7 трав. 2008 р.

5. *Про державну службу* : Закон України : прийнятий 16 груд. 1993 р. : № 3723-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490. – Зі змінами ; ост. ред. 22 трав. 2008 р.

6. *Про боротьбу з корупцією* : Закон України : прийнятий 5 жовт. 1995 р. : № 356/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 267. – Зі змінами ; ост. ред. 11 берез. 2007 р.

7. *Кодекс України про адміністративні правопорушення* : прийнятий 7 груд. 1984 р. : № 8073-X // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1984. – № 51. – С. 1122. – Зі змінами ; ост. ред. 7 трав. 2008 р.

ВЛАДА І ПРАВО: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ФІЛОСОФСЬКІ ПИТАННЯ



ВІТАЛІЙ ОЛУЙКО,
доктор наук з державного управління,
професор, ректор Хмельницького
університету управління і права



РАДОМИР КОНДРАТЬЄВ,
доктор юридичних наук,
професор, заслужений юрист України,
завідувач кафедри теорії та історії
держави і права Хмельницького
університету управління і права

Поняття «влада» в основному поширюється на сферу організації суспільних відносин і управління (менше на економіку й духовне життя), тобто стосується питань підлеглості, де воля одних (тих, хто при владі) є імперативно обов'язковою для інших (підлеглих) [1].

При цьому слід підкреслити дві дуже важливі ознаки та соціальні властивості влади. Перша з них полягає в тому, що в історичному плані влада в суспільстві була необхідною, щоб упорядкувати свободу, не дати їй перетворитися у свавілля й уседозволеність, які б загрожували самознищенням людей. Друга ознака впливає з першої та стосується організації суспільних відносин у демократичних і правових державах. Навіть в умовах, коли законодавчі положення відповідають інтересам людей, необхідно мати механізм забезпечення неухильності виконання норм права. Таким механізмом і виступає влада, суб'єктом якої є держава.

Сучасні дослідники підкреслюють, що влада через норми права здійснює примус, який є невід'ємною рисою права. Зокрема, фундаментальною умовою права в будь-якому суспільстві вони вважають легітимне застосування фізичного примусу суспільно вповноваженим органом.

Торкаючись питання взаємодії влади і права, російський учений Ю. Тихонравов [2] звертає увагу на те, що право є наслід-

ком влади, яка обов'язково включає в себе елемент силового примусу. Він упевнений, що характер взаємовідносин влади і права залежить також від режиму встановленої влади в країні. Якщо влада свавільна, вона обходиться без права, якщо ж влада організована, то право є її обов'язковим атрибутом.

У філософській і правовій літературі завжди було й залишається актуальним питання про межі здійснення владних повноважень, що в політичному плані виходить на обмеження державної влади в умовах формування громадянського суспільства.

За надмірної концентрації влади вона може стати соціально невинуватою і такою, що не визнає будь-яких обмежень. Інша справа, коли йдеться про країни, де є висока (розвинута) демократія й культура, а представники влади визнають демократичні цінності та враховують їх у практичній діяльності [1].

Говорячи про взаємодію влади і права, деякі автори використовують поняття «розумна влада». Початок учення про «розумну владу» пов'язують з роботами англійського правознавця XIX століття Дж. Остіна, який визначав закон як норму, встановлену для керування поведінкою однієї розумної істоти з боку іншої розумної істоти, яка має владу над першою.

Продовжуючи тему про «розумну владу», Ю. Тихонравов,

зокрема, зазначає: якщо влада розумна й переслідує певні цілі,

Влада через норми права здійснює примус, який є невід'ємною рисою права

то її можна назвати управлінням. Тому не кожна влада є управлінням, так само як не кожна влада є правовою [2].

Однією з проблем (можливо, головною з точки зору її державно-політичного значення) є правова оцінка легітимності влади. Тут перше місце посідає питання обмеження влади правом, або ж обов'язковості права, установленої даною владою. Причому така обов'язковість поширюється й на саму владу.

Крім того, легітимною є влада, сформована відповідно до законодавства попередньою владою на основі чинної конституції. Політичні домовленості не можуть виходити за межі конституції та інших законів без внесення до них змін у встановленому порядку. Це, до речі, важливий фактор стабільності законодавства, а отже, політичного й державного життя країни. Легітимною також слід вважати владу, діяльність якої визначається законодавством, але за умови, що воно не суперечить ідеям природного права, зокрема правам на свободу, справедливість, рівність, забезпечення соціально-економічних прав людини.

Очевидно, саме така влада є розумною, проте, на думку Ю.Тихонравова, розумність хоча й доцільна, однак не може розглядатись як неодмінний атрибут будь-якої влади. Дослідник зазначає, що влада є необхідною умовою права, без якої саме існування права неможливе. Право не може існувати без влади, однак влада цілком може обійтись без права, наприклад,

проявлятися в чистому свавіллі [2].

Наявність влади є атрибутом, обов'язковою приналежністю будь-якої держави. Право як один з інструментів влади формується в межах якої-небудь організації чи в апараті влади. І якщо над цією організацією немає ніякої більш високої влади (влади держави), то вона сама володіє верховною владою, тобто сама є державою.

Влада є необхідною умовою права, без якої саме існування права неможливе. Право не може існувати без влади, однак влада цілком може обійтись без права, наприклад, проявлятися в чистому свавіллі

Повертаючись до проблеми співвідношення влади і права, слід відповісти на запитання: чи можна вважати будь-яку організацію, яка має реальну владу, джерелом права, чи такою організацією виступає лише держава? Держава, безумовно, є найвищою формою організації, координації та концентрації людської діяльності. Саме тому вона виступає основним джерелом і гарантом дії права, причому права абсолютного, тобто такого, у якого немає й не може бути конкурентів усередині даного суспільства [2].

Актуальним і принципово важливим питанням співвідношення влади та права, що має й сьогодні практичне значення, насамперед у правозастосуванні, є таке: чи означає факт прийняття державою правових норм їх повну залежність від держави,

чи, навпаки, систему норм у такому випадку слід розглядати як відносно самостійний інститут?

У філософській та юридичній літературі, у тому числі й зарубіжній, побутують, принаймні, три точки зору із цього приводу. Так, Г. Шершеневич, вважає, що норми права необхідно оцінювати як вимоги держави, яка при цьому як джерело права не залежить від даних норм [4]. Державна влада в такому випадку домінує над правом, а не підпорядковується йому.

Друга точка зору протилежна першій: і держава, і державна влада повинні носити правовий характер. Основою державної влади має бути не факт, а право. Держава, хоча й видає правові норми, не може бути джерелом права, оскільки вона сама впливає з нього. Право знаходиться над державою, а не навпаки. Право стримує державу.

Нарешті, третій підхід полягає в тому, що не слід узагальювати загострювати увагу на цьому питанні. Як зауважує угорський правознавець І. Сабо, немає сенсу сперечатися про те, що логічно передую одне одному – держава чи право. У дійсності вони перебувають у функціональній єдності [2, 3].

За надмірної концентрації влада може стати соціально невинуватеною і такою, що не визнає будь-яких обмежень

З останнім твердженням погоджується В.Хропанюк [5], який вважає, що у наш час спір про первинність держави чи права не має ні наукового, ні практичного значення. Усім зрозуміло, що право як явище суспільного життя, як мірило свободи й справедливості в людських відноси-

нах сформувалося набагато раніше, ніж держава.

Однак, на думку науковця, коли з'являється держава, право набуває нових якісних рис, зокрема воно охороняється державою, у тому числі шляхом примусу. Зрозуміло, що до появи держави В. Хропанюк має на увазі природне право, а після її появи – позитивне право (законодавство) [5].

При такому підході, коли одному й тому ж поняттю надається різний зміст, проблема верховенства права над державою, чи навпаки, не може мати однозначного логічного висновку. Якщо взяти за відправну точку цієї дискусії розуміння права як чинного законодавства, то правильний висновок зводиться до, що держава видає закони, якими сама обмежена. У цьому й полягає функціональна залежність державної влади і права.

Ті, хто поділяють теорію примата права (законодавства) над державою (державною владою), убачають роль права серед політичної реальності у здійсненні політичної влади. Зокрема ідеться про те, що право має стримувати намагання політичних партій захопити владу неправовими методами, такими як революція або злам існуючої правової системи. Крім того, право повинно унеможливити нехтування правами людини з боку політичної влади [2].

Посилаючись на досвід Росії, Ю. Тихонравов показує згубність неправових, насильницьких переворотів. Сама ідея диктатури пролетаріату стала антиподом принципів правової держави і прав людини. В. Ленін відкрито говорив про диктатуру пролетаріату як про владу, яка не зв'язана й не обмежена законом, та про те, що поганий той революціонер, який у момент гострої боротьби зупиняється перед непорушністю закону.

Слід зазначити, що ліберальна російська інтелігенція виступала проти нігілістичного ставлення

**Зворотний рух
від права до влади
відбувається там,
де влада набуває
авторитарних
ознак, де вона
перебуває в руках
окремих соціальних
груп, класів
і захищає їхні
інтереси**

до права. У цьому відношенні показовою є стаття Б. Кістяковського «На захист права (інтелігенція і правосвідомість)», де він вказує на низький рівень правової свідомості російської інтелігенції, яка не поважає право й не бачить у ньому цінності [6].

Приводом до такого докору став виступ Г. Плеханова на II з'їзді РСДРП, у якому він заявив, що революція – вищий закон, і якщо для успіху революції необхідно обмежити будь-який демократичний принцип (наприклад, загальне виборче право або розпуск парламенту), то перед цим було б злочином зупинитися.

**У правовій державі
межі втручання
влади визначаються
законодавством**

Безумовно, показовими в теоретико-правовому й філософському плані є думки про співвідношення права і влади в роботах окремих прихильників теорії природного права. Це вчення, на наш погляд, виходить за межі суто наукових ідей і набуває в наш час практичного політико-правового значення.

Так, С. Алексеев пише про те, що вперше за всю історію людства право стало набувати такої нової якості, яка уможливорює його піднесення над владою, а, отже, нарешті, і вирішення однієї з докорінних проблем нашого життя, «істинної кари і прокляття для людства – проблеми... втихомирення й приборкання» політичної державної влади [1, с. 129]. На думку автора, природне право, навіть якщо воно не визнане державою й не закріплене нормами позитивного права, наділяється ознаками безпосереднього регулятора суспільних відносин. Воно покликане обмежувати державну владу, стояти над нею, а тому визначати політику держави.

На наш погляд, такий висновок далеко не завжди відбиває реальний стан речей у державно-правовій діяльності багатьох, у тому числі й передових, цивілізованих країн світу. Відчуває це й сам автор, визнаючи, що процес формування права сучасного громадянського суспільства навіть у демократичних країнах поки що не завершений. У багатьох інших державних він ще й не починався. Інколи в країнах помітні симптоми правового регресу, зворотного руху від права до влади «силовим юридичним порядком» [1, с. 130].

Зворотний рух від права до влади, відмічає С. Алексеев, відбувається там, де влада набуває авторитарних ознак, де вона перебуває в руках окремих соціальних груп, класів і захищає їхні інтереси. Там влада намагається підпорядкувати собі правові інститути, увести їх в існуючу суспільну й державну системи таким чином, щоб вони стали слухняною іграшкою в руках пануючих державних і політичних установ, які б юридично виправдовували і навіть возвеличували неправомірні вимоги влади, а то й творили пряме свавілля [1, с. 70].

Окремої уваги заслуговує питання про межі державної влади в деяких країнах. З точки зору теорії та філософії права проблема меж державної влади в умовах переходу до соціально орієнтованої економіки набуває великого економічного та соціально-політичного значення. Цьому питанню останніми роками присвячено низку наукових досліджень, зокрема колективну монографію «Межі державної влади» за загальною редакцією В. Самохвалова [7].

Науковий підхід до розв'язання названої проблеми вимагає, щоб економічна наука та філософсько-правові дослідження шукали і знаходили об'єктивні критерії встановлення меж дії державної влади. Один з таких критеріїв, на наш погляд, є визначальним. Це наявність у країні приватної власності, питома вага якої в економіці та філософській діяльності прямо впливає на рівень і глибину державного втручання в економічні процеси.

З огляду на це, твердження, що вплив приватної власності на рівень державного втручання вирішального значення не має, є помилковим, оскільки все залежить від суб'єктивного підходу. В одних країнах така форма власності примушує державу обмежити свій вплив на розвиток економічних відносин,

в інших, навпаки, правляча верховна хоче таку «власність узагалі ліквідувати, як соціально несправедливу» [7, с. 20]. Чим обґрунтовується дана точка зору? Можливо, дійсно «...суб'єктивістське розуміння меж державної влади є більш адекватним, ніж об'єктивістське», як це стверджують автори дослідження [7, с. 15].

Тут ми стикаємося з питанням про методологічні підходи до розуміння тих чи інших суспільних процесів. Зокрема обґрунтовується думка про те, що визначення самого поняття «об'єктивний» залежить від відповідних світоглядних та загальнофілософських поглядів і принципів суб'єкта й тому альтернативні підходи, тобто плюралістичність з даного питання, фактично іманентні.

Однак, як бачимо, плюралізм у підходах підміняється суб'єктивізмом. Визнаючи, що в правовій державі межі втручання влади визначаються законодавством, автори книжки [7] доводять думку, що й саме законодавство можна віднести до суб'єктивних факторів, оскільки воно носить вольовий характер та є виразником суб'єктивних інтересів, прагнень і поглядів відповідних соціальних суб'єктів.

Це помилкова позиція. Так, дійсно в законодавстві закріпле-

ні інтереси, прагнення й погляди, але не окремих «соціальних суб'єктів», а такі, що мають загальний, суспільно значимий характер. Застосування теорії антропоцентризму в даному випадку аж ніяк не може сприяти вирішенню проблеми, що обговорюється.

Список використаних джерел

1. Алексеев, С. С. Философия права / С. С. Алексеев. – М. : Норма, 1998. – 336 с.
2. Тихонравов, Ю. В. Основы философии права : учеб. пособие / Ю. В. Тихонравов. – М. : Вестник, 1997. – 608 с.
3. Сабо, И. Основы теории права: пер. с венгер. / Имре Сабо. – М. : Прогрес, 1974. – 330 с.
4. Шершеневич, Г. Ф. Общая теория права : в 4 т. / Г. Ф. Шершеневич. – М. : Братья Башмаковы, 1910–1912.
5. Хропанюк, В. Н. Теория государства и права : учебник / В. Н. Хропанюк ; под ред В. Г. Стрекозова. – 3-е изд., доп. и испр. – М. : Интерстиль : Омега-Л, 2008. – 384 с.
6. Кистяковский, Б. А. В защиту права : Интеллигенция и правосознание / Б. А. Кистяковский // Вехи: Ителигенция в России: сб. ст. : 1909–1910 / сост., коммент. Н. Казаковой. – М. : Мол. гвардия, 1991. – 462 с.
7. Верник, О. І. Межі державної влади / О. І. Верник, П. В. Куфтирев, А. Д. Машков та ін. ; за ред. В. П. Самохвалова. – К. : УЦДК, 2001. – 216 с.

Читайте в наступному номері:

1. Сучасні тенденції розвитку системи державного управління: концептуальний вимір.
2. Соціокультурне проектування в діяльності суб'єктів державного управління
(про розрізнення стандартних та унікальних соціокультурних проектів, обґрунтування пріоритетних областей проектування у сфері культури, відповідність проектів потребам суспільства).

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ЇЇ СИМВОЛИ



СЕРГІЙ СЕРЬОГІН,
доктор наук з державного управління,
професор, директор Дніпропетровського
регіонального інституту державного
управління Національної академії
державного управління
при Президентіві України



ВАЛЕРІЙ ДРЕШПАК,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального
інституту державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України

Постановка проблеми. Сучасний період трансформацій системи державного управління в Україні визначає такий перехідний стан державної служби, коли загострюється об'єктивна суперечність між вимогами до державної служби, які висуває нова соціально-політична, економічна, духовна реальність, та стилем мислення й діяльності державних службовців, сформованим на теперішній час.

Старі підходи до системи державної служби, що склалися ще за радянської доби, не відповідають новим відносинам, викликаним економічними перетвореннями. Ця невідповідність призводить до системних протиріч.

З одного боку, не тільки залишається актуальним, але також й посилюється як проблемне питання про необхідність зміни філософії державної служби, світогляду службовців, спрямованого на підтримку відносин між державою й суспільством, що мають формуватися за умов їх порозуміння й співпраці.

З іншого боку, постає проблема адекватного сприйняття системи державної служби громадянами України. Загальна оцінка цих проблем у їх взаємозв'язку з важливими теоретичними та практичними завданнями науки державного управління дає змогу виокремити як особливо актуальні сьогодні для України комунікативні аспекти функціонування державної служби, зокрема такий напрям інформаційного обміну між інститутом державної служби та зовнішнім середовищем, як система символів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення наукової літератури даної тематики за останні п'ять років указує на те, що проблема взаємовідносин влади й населення, їх значення для становлення демократичного державного управління і громадянського суспільства, ролі у цих відносинах образу державної влади та уявлень про державних службовців як її представників і нині залишається осторонь пильної уваги українських дослідників.

Маловивченими, як і раніше, є морально-етичні, ментально-психологічний й духовні аспекти діяльності інститутів державної влади, зокрема державної служби та осіб, які її здійснюють. Кількість наукових праць, що стосуються даної тематики, поки що занадто мала порівняно з іншими напрямками досліджень у галузі науки «державне управління».

Разом з тим поступове зростання інтересу науковців підтверджується появою останнім часом цікавих монографій і дисертаційних робіт Н. Довгань, Н. Драгомирецької, М. Карпи, В. Козловського, Є. Курасової, Ю. Молчанової, Н. Рашитової, М. Рудакевич, А. Серанта, В. Тимофієва, Т. Філіпової, С. Хаджирадевої й інших українських дослідників. Їхні розвідки значно розширили погляд на державне управління, державну службу – передусім як на специфічну поліпроблемну сферу міжлюдських відносин.

У зазначеному контексті перспективним напрямом наукових пошуків вбачається дослідження системи символів, що

репрезентують систему державного управління загалом та систему державної служби зокрема. Цей напрям має не лише теоретичне значення для глибшого розуміння державного управління як системного явища. Він впливає також і з практичних потреб системи державної служби України. Адже саме символи виступають одним з важливих засобів стабільного багатфункціонального інформаційного обміну між державною службою як системою та оточенням, репрезентації цієї системи, цілеспрямованого впливу на об'єкти зовнішнього середовища. Виходячи із зазначеного, **метою статті** є визначення символів, що уособлюють систему державної служби України.

Виклад основного матеріалу. Передусім окреслимо, яке значення нами вкладається в поняття «символ», оскільки воно має декілька тлумачень. На нашу думку, з позицій науки «державне управління» символ слід розуміти як полісемантичний і поліфункціональний знак, що є елементом комунікацій і носієм певної ідеї та за відповідних соціокультурних умов може здійснювати певний вплив на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку й діяльність громадянина, виступаючи засобом соціального управління [1]. У цьому визначенні розкривається форма, зміст, функції та механізми дії символу як одного із засобів державного управління.

Символ як специфічний знак неоднаково виявляє себе в різних соціокультурних контекстах, залежить від комунікативних, психологічних та інших особливостей отримувача чи відправника такого знака у процесі комунікації. Поліфункціональність символу проявляється, зокрема, у тому, що він виступає засобом пізнання навколишньої дійсності, репрезентації соціальних груп, конструювання поведінки людей, вико-

нує функції соціального згуртування чи, навпаки, дисфункції.

За механізмом дії символ є діалогічним комунікативним засобом, оскільки його зміст (ідея, яку він несе) може розкритися тільки у спілкуванні.

Малодослідженими є морально-етичні, ментально-психологічні, духовні аспекти діяльності інститутів державної влади, зокрема державної служби та осіб, які її здійснюють. Кількість наукових праць, що стосуються даної тематики, поки що занадто мала порівняно з іншими напрямками досліджень у галузі науки «державне управління»

Однак при цьому обов'язково слід урахувати, що лише за відповідних соціокультурних умов і лише окремими соціальними групами символ може бути інтерпретований одним суб'єктом комунікації адекватно задумові іншого суб'єкта.

Зв'язок системи та її символів можна аналізувати, розглядаючи ці явища з різних точок зору. Один з підходів – відображення через символи основних властивостей системи. У такий спосіб можна розкрити сутність

системи, її загальні властивості, виявити проблемні аспекти її розвитку тощо. До речі, за одним з визначень систему розуміють саме як множину об'єктів разом з відносинами між ними та між їх атрибутами (властивостями) [2]. Отже, підхід, за якого в центрі уваги є властивості як окремих об'єктів, так і цілої системи, повністю виправданий.

Виходячи із зазначеного, вважатимемо, що символи як знаки і як засоби соціального управління відіграють важливу роль не лише у відображенні (позначенні), але й у забезпеченні оптимального значення характеристик окремо взятої системи. Більше того, у такому разі символи є її підсистемою, що набуває властивостей самої системи, цим самим репрезентуючи її.

Припустимо, що найважливішими властивостями системи є обмеженість та цілісність. Перша – як зовнішня властивість, друга – як внутрішня, що набувається в процесі розвитку. Важливими властивостями системи також є структурність, взаємозалежність системи та її середовища, ієрархічність, множинність її описів [3].

Тепер детальніше розглянемо ці властивості, співвідносячи їх з низкою символів. Так, обмеженість як зовнішня властивість системи має вияв через символи, що несуть ідею «іншості», указують на характерні відмінні риси системи від інших систем, а отже, становлять її зовнішнє середовище, своєрідну «символьну оболонку» системи.

Зовнішня символіка почала формуватися ще за часів виникнення державності, неодноразово трансформувалася відповідно до того, як змінювалися соціокультурні умови. Для сучасної системи державної служби такими символами-предметами, наприклад, можуть бути формений одяг, нагрудний знак, державний прапор над будівлею

державної установи. У цьому плані також слід розглядати й низку символів-процесів, що за певних умов набувають ознак ритуалів. До них належать: нарада, урочисті збори, покладання квітів чи вінків, візит посадової особи тощо. Обмеженість системи у таких символічних процесах досягається здебільшого відведенням службовцям спеціальних, суто для них призначених ролей: для одних – це обрання до президії; для інших – виступ під час наради чи зборів з «генеральною» промовою; хтось присутній під час такого ритуалу лише віртуально – від його імені, наприклад, покладають квіти. Інші системи при цьому постають як залежні, їх відмежованість від системи державної служби в даному разі також символізується відповідним чином.

Символи державної служби, за допомогою яких підтримується така властивість системи, як обмеженість, давно є предметом наукового інтересу істориків, політологів, психологів, соціологів, проте останніми роками відчутний новий сплеск зацікавлення даною тематикою. Так, досліджуючи професійні символи державної служби, російський соціолог П. Бакланов на підставі проведеного експертного опитування обґрунтовує необхідність легітимації професійної символіки держслужби в цілому і цивільної служби зокрема. Респонденти, які брали участь у його дослідженні, позитивно висловилися стосовно впровадження:

- професійної символіки для державної служби (69,2%);
- знаків-символів кваліфікаційно-посадового розрізнення (51,3%);
- візуально-кваліфікаційного розрізнення класних чинів цивільної служби (51,6%).

Як варіант розрізнення цивільних службовців за класними чинами експертами обрано знак (значок) із зображенням

герба країни в поєднанні із символом класного чину [4].

Дещо схожого результату досягнуто і в процесі опитування 267 посадових осіб місцевого самоврядування у Дніпропетровській області, що проводилося в жовтні – листопаді 2007 року науковцями Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. На запитання: «Чи погоджуєтесь Ви з тим, що посадова

Символи як знаки і як засоби соціального управління відіграють важливу роль не лише у відображенні, але й у забезпеченні оптимального значення характеристик окремо взятої системи. Більше того, у такому разі символи є її підсистемою, що набуває властивостей самої системи

особа місцевого самоврядування під час виконання своїх функцій повинна мати відповідні ознаки своєї приналежності до органу місцевого самоврядування?» – отримано такі відповіді: що даною ознакою має бути баж-посвідчення, погодилися 46,1% респондентів; значок – 17,2; формений одяг – 6,4; інше (здебільшого називали класичний діловий костюм) – 3,7. На

те, що ці ознаки не потрібні, вказали 26,6% опитаних.

Отже, майже три чверті посадових осіб місцевого самоврядування схильні сприйняти спеціальні відзнаки-символи, що вирізнятимуть їх як представників системи публічного управління під час виконання ними своїх службових обов'язків.

Передбачається продовження даного напрямку досліджень, зокрема в частині ставлення державних службовців, а також пересічних громадян до необхідності введення подібних символів статусу для посадових осіб цивільної служби. Це сприятиме поглибленню вивчення ролі згаданих символів в управлінському аспекті.

Цілісність як внутрішня властивість системи подається через символи, що містять «ключову ідею системи», її мету, лише їй притаманні сутнісні характеристики.

Таким символом може бути девіз, цільова програма, дорожня карта, присяга державного службовця, зрештою, ідеологія певного процесу, організації тощо. Окрім своїх «прямих» функцій вони несуть специфічну місію об'єднання елементів системи в одне ціле.

Для опису цілісності системи державної служби можуть, до речі, застосовуватися й символи-явища, що не завжди мають позитивне забарвлення: бюрократизм, корупція, некомпетентність тощо. Ці та інші вербалізовані або візуалізовані символи справді мають потужний вплив на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність людей. Їх застосування може мати різну мету, вони можуть виконувати різні функції, проте в українських реаліях результатом такого впливу є значний негативний ефект для системи державної служби.

Зазначені символи завдають сильного удару, наприклад, по

престижу державної служби. У цьому контексті можна розглядати навіть цілі «міжсимвольні війни», оскільки поняття престижу також значною мірою належить до символічних за своєю суттю явищ. Зокрема, розглядаючи функції престижу державної служби, Є. Курасова [5] вказує на функцію символічного впізнання, яка полягає в тому, що престиж подається як символи (вони стають особливими знаками відмінності, засобами вираження й фіксації оцінок престижу).

Символи престижу в суспільній думці закріплюються як індикатори, показники стану. Суть іншої – ілюзорно-компенсаторної – функції в тому, що за допомогою престижу провокуються ілюзії, соціально-безпечні форми поведінки, відбувається компенсація бажаних, але відсутніх характеристик. Чи не найбільш «демонізованим» символом державної служби в сучасному світі є корупція. Не вдаючись до деталізації сутності корупції як символу, зазначимо лише, що комунікативні, ідеологічні та інші (у сукупності – символічні) складові цього явища потребують не менш пильного вивчення, ніж правові, економічні чи соціокультурні. Зокрема, важливий акцент для розуміння питання зробив Е. Бланкенбург, який писав: «Історія вчить, що означення того, що розуміють під терміном „корупція“, змінюється з кожним конкретним режимом і, особливо, їхніми опозиціями».

Звідси випливає, що, починаючи аналіз будь-якого корупційного феномену, треба спочатку проаналізувати тих, хто його так означає» [6, с. 138]. То ж допоки символ-поняття «корупція» буде дієвим засобом соціального управління, йому завжди знаходитиметься тлумачення, здатне забезпечувати ефективний і цілеспрямований вплив на ті чи інші соціокультурні групи.

Інше поняття – «компетентність» (чи «некомпетентність») – також може розглядатись як символ системи державної служби. Про це свідчить велике розмаїття підходів, поглядів, індикаторів, критеріїв щодо визначення компетентності державних службовців, виявлене О. Слюсаренко [7]. Нею опрацьовано 103 літературних джерела з 29 країн і виявлено 1057 термінів і термінологічних сполучень, що характеризують різно-

**Чи не найбільш
«демонізованим»
символом
державної служби
в сучасному світі
є корупція.
Не вдаючись
до деталізації
сутності корупції
як символу,
зазначимо лише,
що комунікативні,
ідеологічні та інші
(у сукупності –
символьні)
складові цього
явища
потребують не
менш пильного
вивчення, ніж
правові, економічні
чи соціокультурні**

манітні сторони компетентності державних службовців. Першу десятку найбільш актуальних (за частотою вживаності) термінів компетентності склали:

- 1) освіченість, кваліфікованість, досвідченість;
- 2) знання;
- 3) лідерство;
- 4) аналітичність;
- 5) творчість;

- 6) моральність;
- 7) уміння, навички;
- 8) працездатність, результативність;
- 9) далекоглядність;
- 10) комунікабельність.

Наведений приклад демонструє, що й замкнений у собі службовець високої кваліфікації, і його комунікабельний, але недосвідчений колега, мають однаковий шанс водночас бути визнаними як компетентними, так і некомпетентними фахівцями, тобто поняття компетентності й некомпетентності є одними із символів сутності системи державної служби. При цьому перше є його символом-ідеалом, а друге – засобом критики. Проте і перше, і друге однаково успішно можуть застосовуватися під час комунікацій державної служби з громадськістю.

Коротко розглянемо інші властивості системи та символи, через які вони можуть транслюватися. Структурність системи, що полягає у впливові на поведінку системи її структури, може бути віддзеркалена в символах зв'язку і взаємовідносин. Цими символами здебільшого виступають символи вертикалі й горизонталі, символіка центру тощо. Скажімо, традиційне фото рукоштовання лідерів або розташування делегацій за столом переговорів символічно відтворює сутність зв'язків між елементами системи й передає іншим суб'єктам відповідну ідейну настанову щодо їхньої подальшої поведінки.

Взаємозалежність системи та її середовища, а саме те, що властивість системи формується і проявляється під час взаємодії із середовищем, можна подати через символи «проникнення в інше» або ж «чужого», що насувається ззовні. Тут згадаємо вічні символи «ворога», «несприятливої погоди» та ін. Загалом, коли вести мову про структурність системи державної служби і взаємозалежність її та об'єктів зовнішнього середо-

вища, то варто брати до уваги, що найсуттєвіші зв'язки в соціотехнічних системах завдяки участі людини належать не природі, а культурі (вони умовно мають знаковий характер), і зміст будь-якої ситуації визначається ставленням до неї суб'єкта.

Хоча ці зв'язки існують лише в мозку людини (насамперед у вигляді цінностей), її реальна, цілеспрямована поведінка робить їх ніби реально існуючими [8]. Це вкотре свідчить про потужний ресурс символу як для організації внутрішньоструктурних зв'язків системи, так і для її взаємодії із зовнішнім середовищем. Іще одна властивість системи – ієрархічність – зводиться до підпорядкованості її елементів.

У державній службі вона може бути виражена, наприклад, такими символами, як титули, спеціальні звання, чини тощо. До речі, на думку київських дослідників В. Болгова, В. Чепак та Г. Чепак [9], можна вести мову про окрему систему знань стосовно титулів, чинів і звань, яку вони пропонують називати нобілістикою (на честь нобілів – перших носіїв почесних аристократичних звань). Така система звань, доповнена візуальною символікою, ритуалізованим порядком переходу зі ступеня на ступінь кар'єри та іншими атрибутами справді здатна бути не лише систематизованим набором знаків, але й справжнім символом ієрархічності системи державної служби.

Слід також зазначити, що потенційними символами ієрархії є різноманітні почесні відзнаки, нагороди, наприклад відомчі заохочувальні відзнаки Головного управління державної служби України. Проте для того, щоб такий знак став символом (тобто носієм якоїсь ідеї й відповідного емоційного навантаження, що спонукає людей до певних вчинків), потрібно провести багатопланову роботу з його популяризації, адекват-

ного тлумачення в різних соціокультурних контекстах. Зокрема варто поєднати цей знак з поняттям «престиж державної служби».

Множинність описів системи як її властивість викликана складністю самої системи, що відповідно робить її вивчення, розуміння, моделювання тощо дуже непростим.

Таких моделей, описів може бути багато. Проте, класифікувавши їх у найбільш загальних рисах, виокремимо принаймні два символи, через які передається їх сутність – «космос» та «хаос». Ці символи можна вербалізувати чи візуалізувати в різний спосіб.

Висновки. Властивості державної служби як системи адекватно відображаються в символах, що складають відповідну підсистему. Підсистема виконує низку провідних функцій, ключовими з яких є ті, що пов'язані із забезпеченням обмеженості системи та її цілісності.

На рівні «міжсимвольних контактів» виявлено ряд проблемних аспектів, пов'язаних з неадекватним уявленням громадськості про систему державної служби. Це вимагає подальшого більш прискіпливого вивчення системи державної служби України, її символів та вироблення концептуальних підходів щодо практики роботи державних службовців із символьним середовищем (внутрішнім і зовнішнім).

Перспективи подальших досліджень окресленої у статті теми, на нашу думку, мають стосуватися формування загального концептуального уявлення про систему символів державного управління, її генезис та розвиток, а також обґрунтування методів роботи із символами державного управління та державної служби. Зокрема доцільно вивчити та сформулювати підходи щодо візуалізації символів цивільної державної служби в Україні.

Список використаних джерел

1. Дрешняк, В. М. Поняття «символ» з позиції науки державного управління / В. М. Дрешняк // Актуальні пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ. – 2007. – Вип. 2. – С. 15–25.
2. Холл, Л. Д. Определение понятия системы / Л. Д. Холл, Р. Е. Фейджин // Исследования по общей теории систем : сборник / под ред. В. М. Садовского, Э. Г. Юдина. – М. : Прогресс, 1969. – С. 252 – 282.
3. Сурмин, Ю. П. Теория систем и системный анализ : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин. – К. : МАУП, 2003. – 368 с.
4. Бакланов, П. А. Профессиональные символы государственной службы (социологический анализ) : автореф. дис. ... канд. соц. наук : 22.00.08 / Павел Анатольевич Бакланов ; Рос. акад. гос. службы. – М., 2007. – 26 с.
5. Курасова, Є. Є. Формування престижу державної служби (на прикладі митної служби України) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Євгенія Євгенівна Курасова ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ. – Д., 2007. – 20 с.
6. Бланкенбург, Е. Від політичного клієнтизму до відвертої корупції : Виникнення індустрії скандалів / Ергард Бланкенбург // Політична корупція перехідної доби / за ред. С. Коткіна, А. Шайо ; пер. з англ. Т. Гарастович, С. Гарастович – К. : КІС, 2004. – С. 136 – 151.
7. Слюсаренко, О. М. Діяльність органів державної влади з професійного вдосконалення й кар'єрного розвитку державних службовців (світовий досвід і його застосування в Україні) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Олена Миколаївна Слюсаренко ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ. – Д., 2007. – 20 с.
8. Лесечко, М. Д. Основи системного підходу: теорія, методологія, практика : навч. посіб. / М. Д. Лесечко. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2002. – 300 с.
9. Болгов, В. В. Нобилистика : Рассказы о чинах, титулах, званиях / В. В. Болгов, В. П. Чепак, Г. Д. Чепак. – К. : Укр. акад. геральдики, товарного знака и логотипа, 2004. – 178 с. – (Б-ка символики).

АКМЕОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ПІДВИЩЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО РІВНЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ



ЛЕСЯ ПРУДИУС,
начальник управління
організації професійного навчання
державних службовців та посадових осіб
місцевого самоврядування
Головного управління державної служби
України

Постановка проблеми.

Один із сучасних принципових підходів до вирішення завдань професіоналізації управлінських кадрів ґрунтується на акмеології – відносно новій науці, яка сьогодні стала ідеологічною основою підготовки керівників у багатьох країнах світу. Адже акмеологічний підхід дає змогу виявити фактори, що можуть або сприяти, або гальмувати фаховий розвиток державних службовців, впливати на досягнення ними найвищого рівня професіоналізму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми професіоналізму та компе-

тентності, виявлення умов для забезпечення особистісно-професійного розвитку й досягнення індивідуумами професійного акме розглянуто в дослідженнях російських науковців А. Деркача, В. Зазикіна, О. Бодальова, А. Маркової, О. Анісімова, Н. Кузьміної, Л. Рудкевича [1–7] та ін. Як показує російський досвід, без відповідного аналізу професіоналізму й компетентності не завжди вдається досягти належного професійного рівня підготовки управлінських кадрів.

Метою статті є вивчення російської практики застосування акмеологічних підходів у підвищенні професійного рівня державних службовців для подальшого використання його в Україні.

Виклад основного матеріалу. Акмеологія – наука про найвищі досягнення у сфері професійної майстерності. У перекладі з давньогрецької «акме» означає найвищу міру досягнення будь-чого, розквіт або квітучу пору, а «бути в акме» – перебувати на вищому ступені розвитку.

Уперше поняття «акмеологія» введено М. Рибниковим 1928 року для визначення особливого розділу вікової психології – дорослості й зрілості. Однак уже в ті роки між поняттями «дорослість» і «зрілість» проводилася чітка грань. Особистісний аспект зрілості розглядався, на-

самперед, у контексті моральної нормативності поведінки, коли особисті норми й духовні цінності відповідають гуманістичним; коли вони є головними регуляторами поведінки відносин; налаштовують людину на прогресивний розвиток, досягнення високих не лише особистих, але й соціально необхідних позитивних результатів [1].

Якщо судити за тривалістю часу з моменту обґрунтування поняття «акмеологія», ця наука вважається молодою. Однак, навіть не розглядаючи історичний аспект проблеми, можна стверджувати, що світосприйняття й наукові ідеї акмеологічного змісту щодо розвитку та самовдосконалення людини, повноти її самореалізації в житті, діяльності й творчості є так само давніми, як і наукове знання про людину.

Пошуки шляхів самореалізації, розкриття потенціалу особистості здійснювалися практично завжди, а акмеологічні ідеї про розвиток людини пропонувалися ще стародавніми філософами [2]. Оскільки «бути в акме» означає «перебувати на вищому ступені», то доксографи (давніо-грецькі автори творів, у яких вони викладали погляди видатних філософів), висвітлюючи життєвий шлях видатних особистостей, указували не дати початку й кінця їхнього життя, а той період, коли вони прославилися своїми видатними здобутками, коли в них спостерігався найвищий розквіт, пік досягнень.

Власне, сама історія з точки зору науки акмеології формувалась як розповідь про вельми значні події, активними учасниками яких були видатні люди. Про пересічних осіб історики не пишуть, бо вони історію не створюють [3].

Для підтвердження цієї думки можна послатися на широко відомі дослідження, що мають не лише історичний, але й акмеологічний зміст. Зокрема, Плутарх

також належить праця з історії, у якій він наводить порівняльні описи 50 біографій видатних греків і римлян [4]. Подібною роботою за змістом є «Життя дванадцяти цезарів» Транквілла [5], життєписи багатьох видатних історичних постатей. Акмеологічний підхід набуття творчої майстерності яскраво й образно виклав Леонардо да Вінчі у своєму знаменитому трактаті «Навчання живописця» [6].

Специфіку історичного розвитку акмеологічних ідей можна простежити за маловідомими, але досить показовими сторінками російської дореволюційної філософсько-релігійної думки. Гуманістичні філософські й антропологічні ідеї акмеологічного змісту зі самовдосконалення, рефлексії та мудрості людини відображені в працях В. Соловйова, М. Лосського, О. Лосева, отця П. Флоренського [7].

Велику увагу особистісно-психологічним характеристикам видатних вітчизняних історичних діячів минулого приділив М. Карамзін у своїй 12-томній «Історії держави Російської». Знаменита біографічна серія Ф. Павленкова або всім відома літературно-історична серія «Життя знаменитих людей», створена за ініціативою О. Горького, сконцентрували в собі досягнення історичних фігур, психологічні характерологічні здатності та якості, що сприяли їхнім успіхам. Таких прикладів акмеологічності історичної науки можна навести безліч.

Немало яскравих думок про творчу професійну самореалізацію в конкретних видах діяльності належить і представникам наукових кіл. Багато сказано на цю тему великим хірургом М. Пироговим, засновником декількох наукових напрямів у невропатології, фізіології та психології В. Бехтеревим, соціологом П. Сорокіним та іншими видатними вченими.

Слід підкреслити, що в Росії носіями акмеологічних ідей

були не лише вчені. У творчості поетів срібного віку сформувався особливий напрям – акмеїзм. Його засновниками вважаються Г. Ахматова, М. Гумільов, С. Городецький, О. Мандельштам та ін. Вони проголошували «повернення до первозданної та досконалої людини», її самореалізації в почуттях, естетиці.

Як бачимо, акмеологічні ідеї володіли кращими умами людства. Є чимало прикладів на підтвердження історичних коренів даного світогляду. Це вагомий аргументи щодо наукової значимості й суттєвості акмеології.

Незважаючи на стародавнє підґрунтя, акмеологія як наука впевнено заявила про себе лише наприкінці 80-х – на початку 90-х років XX століття. Інтенсивного розвитку набули напрями, пов'язані, головним чином, із професійними досягненнями зрілої особистості, прогресивним особистісно-професійним розвитком людини як суб'єкта діяльності. Нині окрім загальної акмеології, у зв'язку із завданнями професійного формування та розвитку людини в конкретних сферах діяльності, з'явилися такі гілки акмеології, як управлінська, педагогічна, воєнна, спортивна та ін. [8].

Слід зазначити, що в різних вищих навчальних закладах Російської Федерації, у тому числі й Російській академії державного управління при Президенті Російської Федерації, організовані кафедри акмеології. Через аспірантуру та докторантуру розпочалася підготовка кадрів вищої кваліфікації за спеціальністю 19.00.13 – психологія розвитку, акмеологія.

У Москві 2002 року також створений Міжнародний акмеологічний інститут – перший навчальний заклад для підготовки акмеологів вищої кваліфікації. На сьогодні наукові напрями досліджень цих спеціалістів, безпосередньо пов'язаних з розвитком професіоналізму особистості й діяльності, викли-

кають великий інтерес за кордоном.

Крім того, 1991 року офіційно зареєстрована Міжнародна академія акмеологічних наук із представництвами в Санкт-Петербурзі та відділеннями в Москві, великих регіонах Росії й за кордоном. У 1994 році почав виходити теоретичний журнал «Акмеологія», а з 1997 року – журнал «Питання акмеології». Регулярно проводяться наукові конференції та симпозиуми аналогічної тематики [9].

Наука акмеологія покликана й дає можливість багатосторонньо вивчати особливості найважливішого етапу розвитку людини в період її зрілості. Направленість і масштабність проявів акме в різних людей суттєво відрізняються. Це природно. Люди від народження не однакові за своїми задатками та можливостями, у них різні умови розвитку.

Однак серед цієї багатоманітності можна виділити щонайменше чотири магістральних шляхи розвитку людини, кожний з яких відповідає відомому методологічному принципові її вивчення і спрямований на досягнення нею найвищих результатів:

- 1) як індивіда;
- 2) як особистості;
- 3) як суб'єкта діяльності, праці;
- 4) як індивідуальності [10].

Управлінська акмеологія на сьогодні є серйозною галуззю наукового пізнання. Вона сформувалась як самостійний напрям у зв'язку з актуалізацією суспільної потреби в керівних кадрах, що забезпечує досягнення високого рівня професіоналізму в управлінській діяльності.

В управлінській акмеології професіоналізм суб'єктів праці розкривається з позицій формування і реалізації:

- продуктивної Я-концепції управління-професіонала;
- творчого потенціалу (особливо під час прийняття управлінських рішень);

- психологічної готовності до високоефективної управлінської діяльності;

- акмеологічної компетентності для визначення управлінської команди й ведення кадрової роботи;

- мотивацій професійних досягнень в управлінській діяльності;

- стилю управління, резервів функціональних можливостей у разі виникнення екстремальних ситуацій [10].

Управлінська акмеологія сформувалась як самостійний напрям у зв'язку з актуалізацією суспільної потреби в керівних кадрах, що забезпечує досягнення високого рівня професіоналізму в управлінській діяльності

Велика увага приділяється розвитку особистісно-ділових і професійно важливих якостей управлінця, перш за все – сили особистості, індивідуальної ефективності й відповідальності.

Останніми роками в управлінській акмеології проводяться інтенсивні конструктивні дослідження з комплексної проблеми – професіоналізму державних службовців. Головними напрямками цих досліджень є:

- професійна підготовка кадрів державної служби, включаючи навчання й практичну та психологічну підготовку до високоефективної діяльності;

- психолого-акмеологічна діагностика, що визначає в державних службовців відповідність професійного типу особистості обраній спеціальності й траєкторії розвитку (за сукупністю ціннісних, мотиваційних та інших даних);

- сприяння продуктивній орієнтації в професії (професійна спеціалізація);

- створення моделей і алгоритмів оптимальної організації професійної діяльності державного службовця для різних її видів, рівнів, етапів;

- здійснення психолого-акмеологічної підтримки (тренінги, консультування та ін.) протягом професійного життя державних службовців;

- визначення сукупності напрямів даної професійної діяльності для класифікації психолого-професійних типових завдань і творчих проблем;

- формування ціннісно-особистісного профілю Я-концепції державного службовця;

- розроблення індивідуальних траєкторій професійної кар'єри державних службовців;

- підготовка програм і акмеограм особистісно-професійного розвитку державних службовців [7].

Завдяки управлінській акмеології упроваджено комплекс психологічних методів для діагностики, формування й корекції професійно значущих якостей особистості державного службовця. Результативність досліджень й ефективність вирішення практичних завдань цієї науки залежить від застосовуваних акмеологічних методів.

Усі наукові методи, що застосовуються в акмеології, можна поділити на *теоретичні* та *інструментально-практичні*, які, у свою чергу, діляться на декілька підгруп.

До теоретичних методів акмеологічних досліджень належать:

- логічні (аналіз, синтез, індукція, дедукція, смисловий експеримент);

- математичні (кореляційний аналіз, факторний, дисперсійний, дискримінантний, кластерний та ін.);

- міждисциплінарні (комплексний підхід, системний, функціональний, генетичний,

лонгит'юдний, модельний, біографічний, ситуативний та ін.).

Серед інструментально-практичних методів акмеології можна назвати такі:

- загальнонаукові (спостереження, експеримент, експертні оцінки);
- різних наук (діагностування, моделювання, оптимізація);
- психологічні (тестування, спостереження, бесіда, самозвіт, самоспостереження);
- соціологічні (перепис, опитування, інтерв'ювання, анкетування);
- психофізіологічні (моделювання ситуацій, моделювання психіки, виявлення динаміки емоційного напруження за допомогою детектора брехні);
- власне акмеологічні (акмеограма, акмеографічний опис).

Використання даного комплексу методів надає змогу здійснювати психолого-акмеологічний відбір спеціалістів за професійними та особистими якостями й формувати управлінську команду з урахуванням психологічних механізмів регулювання міжособистісних відносин державних службовців. Ці методи можна також застосовувати для створення й корекції іміджу працівників органів влади, акмеологічного розроблення траєкторій їхнього особистісно-професійного розвитку тощо.

У психолого-акмеологічних дослідженнях ефективності діяльності управлінців виділяють блоки:

1) *здібностей до управлінської діяльності* – вивчення задатків до управлінської діяльності, інтелектуальних, комунікативних та організаторських здібностей, здатності до саморегуляції;

2) *особистої компетентності* – виявлення аутопсихологічної (адекватний образ Я-професіонала, самоконтроль, самооцінка), соціально-перцептивної, соціально-психологічної та психолого-педагогічної компетентності;

3) *особистісно-професійних якостей* – звернення уваги на такі якості, як хороша пам'ять, сильна воля, працездатність, далекоглядність, особливу групу складають інтелектуальні якості, зокрема глибина розуму, системність мислення, інтуїція, та їх динамічні характеристики;

Використання психолого-акмеологічних методів дає змогу здійснювати відбір спеціалістів за професійними та особистими якостями й формувати управлінську команду з урахуванням міжособистісних відносин службовців

4) *особистісно-ділових якостей* – характеристика цілеспрямованості, рішучості, організованості, дисциплінованості, вимогливості, ініціативності, об'єктивності, уважного й тактовного ставлення до персоналу, критичності й самокритичності, здатності заряджати інших своєю енергією (окрему групу складають підприємницькі якості);

5) *мотивацій і цілей* – з'ясування мотивів і цілей професійної діяльності та професійних досягнень, а також причин націленості на самореалізацію й самовдосконалення в управлінській діяльності;

6) *акмеологічних інваріантів професіоналізму* – вивчення загальних (високий рівень антиципації, розвинена саморегуляція, сила особистості, креативність та якості, що сприяють прийняттю ефективних рішень) і спеціальних (направленість на

спілкування й взаємодію, організаційний потенціал, стійкість до стресів) інваріантів;

7) *управлінського досвіду* – виокремлення спеціальних якостей, сформованих у процесі навчання та рефлексії професійної діяльності (вони проявляються, насамперед, у тому, що суб'єкт здатний ефективно використовувати наявні професійні знання й уміння);

8) *морально-духовних якостей* – звернення уваги на порядність, чесність, вірність слову, доброзичливість, справедливість;

9) *управлінської позиції* – окреслення вузла комунікацій і відносин керівника, які він може контролювати і які обумовлюють направленість його активності, свободу організаційного маневру, що передбачає «зважування» диспозицій, гнучке маневрування (управлінська позиція керівника вважається сильною, якщо вона дає змогу здійснити точні й надійні прогнози, ризикувати, формувати та використовувати ресурси, уміло застосовувати наявні можливості, мінімізувати витрати й затрати, формувати та повноцінно використовувати кадровий потенціал);

10) *індивідуальної ефективності* – визначення когнітивних і регуляторних здібностей суб'єкта управлінської діяльності (висока індивідуальна ефективність проявляється в реалізації особистісного й професійного потенціалу через віру в себе, у широкі функціональних можливостях, високій відповідальності, самостійності й незалежності, емоційній стабільності, особливо в надзвичайних ситуаціях) [10].

Важливим кроком у розвитку управлінської акмеології стало створення психолого-акмеологічних служб – структурних систем, що забезпечують за допомогою психологічних і акмеологічних засобів продуктивне використання кадрового

потенціалу, успішність професійної діяльності й прогресивного професійного розвитку кадрів, підвищення ефективності роботи самої організації, її розвитку та підвищення конкурентоспроможності.

Психолого-акмеологічна служба в Російській Федерації передбачає дворівневу організацію:

1) федеральний рівень – адміністрація Президента, уряд, федеральні відомства;

2) регіональний рівень – адміністрації регіонів.

У світовій практиці психолого-акмеологічні служби працюють і на муніципальному рівні.

Головна мета таких служб – психолого-акмеологічний супровід діяльності державних органів влади в системному забезпеченні її кадрового потенціалу.

Основними завданнями психолого-акмеологічних служб є:

- психолого-акмеологічне забезпечення кадрової роботи;
- психолого-акмеологічна оптимізація роботи, професійної взаємодії державних службовців;
- психолого-акмеологічний супровід особистісно-професійного розвитку державних службовців;
- психологічна допомога у формуванні ділової репутації й авторитету структур державної служби.

Ці завдання можуть носити універсальний характер і розповсюджуватися на інші психолого-акмеологічні служби, що не мають ніякого стосунку до державних органів. Виходячи з мети й основних завдань формуються конкретні функції психолого-акмеологічних служб, кількість, вид і зміст яких зумовлюються специфікою діяльності організації або відомства.

Цілями, завданнями й функціями психолого-акмеологічних служб визначаються напрями їх роботи:

1) інформаційно-аналітичний;

2) організаційно-проектувальний;

3) акмеолого-технологічний;

4) науково-дослідницький.

Інформаційно-аналітичний напрям роботи психолого-акмеологічних служб пов'язаний зі збором та аналізом багатоврівневої інформації про діяльність і взаємодію організації, її кадровий потенціал; здійсненням різного роду експертних оцінок; проведенням моніторингу (кадрового, рейтингового, психологічного простору); розробленням прогнозів і прогнозних сценаріїв; виявленням причин конфліктів, що знижують ефективність діяльності.

Організаційно-проектувальний напрям передбачає супроводження кадрової роботи (добір, розстановка, атестація персоналу, формування резерву, планування професійної кар'єри); формування корпоративних відносин; оптимізацію морально-психологічного клімату; розроблення проектів соціального розвитку; організацію заходів, спрямованих на подолання кризових явищ; створення ефективного іміджу організації; планування й реалізацію діяльності із зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації.

Акмеолого-технологічний напрям пов'язаний з подоланням психологічних труднощів у працівників і керівників організації; супроводженням їх особистісно-професійного зростання; вирішенням конфліктів.

Науково-дослідницький напрям покликаний узагальнювати позитивний досвід роботи психолого-акмеологічних служб і застосовувати його на практиці; розробляти нові методи, алгоритми й технології вирішення професійних завдань; сприяти зростанню професійної майстерності спеціалістів і керівників самих психолого-акмеологічних служб.

Висновки. Отже, як показує російський досвід, акмеологія впевнено заявила про себе й до-

вела перспективність подальшого розвитку управлінської акмеології.

Саме акмеологічний підхід, акмеологічні знання, критерії, методи, моделі та технології повинні знайти широке застосування і в Україні в системі оцінювання державних службовців, плануванні професійної кар'єри, у створенні індивідуальних програм професійного зростання та саморозвитку державних службовців, у практиці підготовки управлінських кадрів.

Список використаних джерел

1. Держак, А. А. Акмеология: пути достижения вершин профессионализма / А. А. Держак, Н. В. Кузьмина. – М. : РАУ, 1993. – 23 с.
2. Держак, А. А. Акмеология: личностное и профессиональное развитие человека. Кн. 2. Акмеологические основы управленческой деятельности / А. А. Держак. – М. : РАГС, 2000. – 536 с.
3. Бодалев, А. А. Вершина в развитии взрослого человека : Характеристики и условия достижения / А. А. Бодалев. – М. : Флинта, 1998. – 287 с.
4. Плутарх. Сравнительные жизнеописания. В 3 т. / Плутарх. – М. : АН СССР, 1961.
5. Транквилл, Г. С. Жизнь двенадцати цезарей / Гай Светоний Транквилл. – М. : Наука, 1964. – 376 с. – (Лит. памятники).
6. Да Винчи, Л. Обучение живописца // Избранные произведения / Леонардо да Винчи. – Минск : Харвест, 2000. – С. 290–294. – (Классич. филос. мысль).
7. Бодалев, А. А. Как становятся великими или выдающимися? / А. А. Бодалев, Л. А. Рудкевич. – М. : Изд-во Ин-та психотерапии, 2003. – 288 с. – (Советы психолога).
8. Маркова, А. К. Основы профессионализма / А. К. Маркова. – М. : Знание, 1996. – 456 с.
9. Анисимов, О. С. Основы общей и управленческой акмеологии / О. С. Анисимов, А. А. Держак. – М. : Новгород : РАГС, 1995. – 272 с.
10. Держак, А. А. Психология развития профессионала : учеб. пособие / А. А. Держак, В. Г. Зазыкин, А. К. Маркова. – М. : РАГС, 2000. – 124 с.

МОДЕРНІЗАЦІЯ КАДРОВИХ СЛУЖБ ЯК ОСНОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



МИКОЛА ОСІЙЧУК,
аспірант Львівського регіонального
інституту державного управління
Національної академії державного
управління при Президенті України,
директор департаменту роботи
з персоналом Міністерства фінансів
України

Постановка проблеми.

Характер сучасних політико-владних відносин з їх нестабільністю та непослідовністю поновому і гостро ставить питання якості персоналу державного управління. Саме державні службовці, незважаючи на безперервні політичні пертурбації, що лише перешкоджають приходу до влади професійно нових управлінців та політичної еліти, мають визначити стратегічні пріоритети й цілі розвитку держави та нації, знайти ті чинники, що дадуть можливість суспільству об'єднатися навколо національної ідеї, спрямованої в майбутнє. Тому особливого значення набувають дослідження впливу державної кадрової політики України на процеси демократизації державного управління, модернізації всіх його ланок, формування нового якісного кадрового корпусу управлінців, здатних професійно вирішувати складні виклики сьогодення.

Проблема якості персоналу державної служби тісно пов'язана з ефективністю державного управління, що безпосередньо впливає на вирішення проблеми конкурентоспроможності нашої держави. Існує пряма залежність ефективності державного управління від якості діяльності його кадрових служб та стану законодавства, що регулює трудові відносини в державній службі.

Аналіз досліджень свідчить, що проблеми державного управління і державної кадрової політики України зумовлені низкою таких чинників:

- по-перше, серйозними прорахунками, послабленням контролю та вимогливості до управлінських кадрів, відставанням розвитку правового забезпечення та боротьби зі зловживаннями працівників апарату державного управління, низьким рівнем мотивації та соціального захисту державних службовців, недостатнім рівнем організаційної культури;

- по-друге, недосконалістю нормативно-правової бази, застарілими технологіями та механізмами реалізації державної кадрової політики, недостатністю їх теоретичного розроблення в науковій літературі;

- по-третє, відсутністю цілісної системи управління персоналом, що передбачає визначальну та стратегічну ролі працівників кадрових служб в керуванні людськими ресурсами на державній службі, необхідністю всебічного вивчення та запровадження вже існуючого вітчизняного та зарубіжного досвіду формування відповідних служб (підрозділів) з реалізації державної кадрової політики.

За цих умов потрібен інтегрований аналіз сучасних процесів і механізмів в управлінні персоналом, підвищення наукової обґрунтованості методів

роботи з ним, вибір ефективних кадрових технологій, розроблення та використання дійових механізмів формування і реалізації кадрової політики як на загальнодержавному рівні, так і регіональному.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Проблема вдосконалення державної служби й державної кадрової політики досліджується вітчизняними науковцями, серед яких Є. Бородін, Л. Гордієнко, С. Дубенко, А. Мельник, О. Оболенський, А. Расін, П. Шевчук [1–3]. Питання кадрових технологій і механізмів управління персоналом, а також підбору, підготовки, перепідготовки та підвищення його кваліфікації, зокрема державних службовців, висвітлені в роботах В. Гейця, В. Данюка, Г. Дмитренка, Б. Кваснюка, В. Колпакова, Н. Летнікова, В. Лобаса, В. Петюха, В. Семиноженка, С. Цимбалюка та інших дослідників [3–7].

Незважаючи на велику кількість публікацій із даної теми, актуальним завданням залишається пошук ефективних шляхів удосконалення державної кадрової політики. На сьогодні немає в достатній кількості узагальнюючих і комплексних наукових праць з питань реалізації цієї політики в Україні, не проведений системний аналіз її нормативно-правової бази та недостатньо вивчені сучасні механізми й інструменти. Те саме стосується і кадрових технологій в управлінні персоналом.

Необхідно зазначити, що з питань комплексної проблематики управління персоналом з'явилися досить ґрунтовні публікації зарубіжних [8–11], зокрема російських [12–14], дослідників. У їхніх роботах узагальнюється найцінніше зі світового досвіду кадрового менеджменту, творче використання якого дасть можливість удосконалити всю систему управління кадровим потенціалом державної служби.

Мета статті – розглянути шляхи вдосконалення інститутів реалізації державної кадрової політики в Україні, розробити більш чіткі моделі їх правового, організаційно-структурного, економічного та освітньо-інформаційного забезпечення, а також визначити засадничі підходи до системи управління людськими ресурсами на державній службі.

На державній службі кадрове діловодство й нині залишається головною функцією кадрових підрозділів, а реалізація кадрової політики лише продекларована в положеннях про них

Виклад основного матеріалу. У нашій державі відбувся перехід до нового типу економічного розвитку, який вимагає вдосконалення всієї системи управління персоналом. У приватному (недержавному) секторі за останнє десятиріччя кадровий менеджмент пройшов декілька ступенів еволюції. Протягом періоду становлення вітчизняного бізнесу спеціаліст із персоналу перетворився із закритого і консервативного кадрового діловода-реєстратора на ініціативного й комунікабельного менеджера. А HR-служби (підрозділи управління людськими ресурсами) беруть безпосередню участь у стратегічному керуванні бізнесом через управління одним з головних нематеріальних активів будь-якої компанії – персоналом [7].

Проте на державній службі кадрове діловодство й нині залишається головною функцією кадрових підрозділів, а реалізація кадрової політики лише продекларована в положеннях про них.

Перш ніж визначати шляхи та засоби розв'язання конкретних проблем в управлінні людськими ресурсами державної служби, необхідно окреслити засади, концептуальні позиції та нормативно-правове забезпечення державної кадрової політики, її місце та роль, суб'єкти та об'єкти цієї політики, специфіку їх взаємодії тощо.

Конституція України, Закон України «Про державну службу», укази Президента України щодо роботи з кадрами та становлення державної служби, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України суттєво зміцнили нормативно-правову базу державної кадрової політики. У цій сфері вже склалася певна система. Президент та уряд України здійснили низку заходів щодо вдосконалення роботи з кадрами державної служби, зокрема реалізована Програма кадрового забезпечення державної служби, при Президентові України створена Координаційна рада з питань державної служби, затверджені Стратегія реформування системи державної служби і Комплексна програма підготовки державних службовців [1; 15; 16]. Ці та інші заходи зможуть активізувати на певний час вплив державного управління, проте без створення сучасної концепції єдиної державної кадрової політики та без її належного законодавчого забезпечення глибинні зрушення неможливі.

На сучасному етапі проблеми законодавчого забезпечення трудових відносин на державній службі стають деструктивними та розбалансовують усю систему організації державної влади в Україні. Норми Кодексу законів про працю, зокрема стаття 40, якою визначаються підстави для розірвання трудового договору з ініціативи власника або вповноваженого ним органу, не враховують особливостей правового регулювання

трудових відносин на державній службі, особливо щодо посадовців вищих рангів.

Потрібно терміново внести зміни до проекту нового КЗпП, який із грудня 2003 року знаходиться у Верховній Раді України і готується до повторного розгляду, особливо в частині регулювання трудових відносин щодо політичних посад і посад керівників державних органів. Крім того, слід ретельніше поставитися до проекту Закону України «Про державну службу» і гармонізувати його з проектом цього кодексу.

Наступна проблема – застаріле нормативно-правове забез-

печення діяльності кадрових служб у державному управлінні. Так, постанова Кабінету Міністрів України, якою затверджене Типове положення про кадрову службу органу виконавчої влади, діє зі змінами ще із серпня 1996 року. Відповідно до цього положення розробляються положення кадрових служб у державних органах, що, як правило, детально регламентують питання підбору державних службовців, кадрового діловодства та окремі аспекти далеко неефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації. Проте за її межами залишаються сучасні вимоги до кадрового менедж-

менту в цілому, що складається з таких напрямів (розділів):

- кадрова стратегія та організаційний розвиток;
- планування людських ресурсів, пошук та підбір персоналу;
- кадрове діловодство;
- соціальне партнерство та регулювання трудових відносин;
- розвиток персоналу;
- атестація та оцінка виконання, зворотний зв'язок;
- мотивація та стимулювання праці (компенсації й винагороди);
- безпека та здоров'я, створення сприятливих умов праці;
- дослідження людських відносин, корпоративна культура

Еволюція моделей управління персоналом у розвинутих країнах світу

Модель	Основні напрями діяльності	Провідний інструмент управління	Визначальні потреби персоналу	Головний акцент (пріоритет уваги)
Спонукальна (стартова) кінець XIX століття	Найм працівників, безпека праці, нагляд за трудовою і виробничою дисципліною	Команда (спонукування)	Практично не враховувалися	Трудова та виробнича дисципліна
Управління кадрами 1900–1950 роки	+ Кадрове планування, пошук і підбір кадрів, кадрове діловодство, соціальне партнерство	Посадова інструкція	Безпечні умови праці, підвищення заробітку залежно від продуктивності	Процес
Управління персоналом 1950–1970 роки	Кадрова політика і планування, пошук і підбір кадрів, безпека і здоров'я, створення сприятливих умов праці, трудові відносини і кадрове діловодство, соціальне партнерство, забезпечення справедливості щодо працівників	+ Постановка цілей (SMART)	Гарантії економічної та соціальної безпеки, участь у прийнятті управлінських рішень	Результат
Управління людськими ресурсами 1970–2000 роки	Кадрова політика і планування людських ресурсів, організація розвитку, пошук і підбір кадрів, трудові відносини і кадрове діловодство, оцінка виконання і зворотний зв'язок, мотивація і стимулювання, дослідження людських відносин, корпоративна культура (клімат)	+ Компетенції	Розширення можливостей для адаптації до постійно змінних умов і потреб виробництва	Якість
Управління людським капіталом 2000 рік до теперішнього часу	+ Розвиток персоналу через інновації та знання, управління виконанням через ключові показники ефективності, перехід від стратегії мотивації та стимулювання до стратегії залучення персоналу	+ Ключові показники ефективності (KPI)	Інвестиції в людський капітал і наскрізна професійна перепідготовка та підвищення кваліфікації	Внесок у додану вартість

та організаційний клімат [4–6; 8; 10; 13; 14; 16].

Оцінка рівня розвитку кадрових служб у державних органах на сучасному етапі – основа для подальшого осмислення й опрацювання.

Аналізуючи еволюцію моделей управління персоналом у світовому вимірі (таблиця), уроки минулого та реалії сьогодення, необхідно виявити позитивні й негативні тенденції в розвитку кадрових моделей та технологій, запропонувати науково обґрунтовані шляхи вдосконалення тих підрозділів державних установ, що забезпечують управління персоналом. У нашій державі є нагальна потреба аналізу й осмислення вітчизняного та зарубіжного досвіду роботи з кадрами та його адаптації в Україні з урахуванням традицій, особливостей і менталітету наших співвітчизників.

Підтвердженням того, що в країні історія державного управління та його кадрові традиції не обмежуються сучасним періодом є нещодавнє відзначення 90-річчя державної служби в Україні. Її системне становлення започатковане в добу гетьманату Павла Скоропадського. Уже тоді структура центральних органів влади передбачала обов'язкову наявність самостійних «відділів персонального складу», що займалися кадровими справами як у своєму підрозділі, так і в підлеглих органах, а також вирішували питання службової відповідальності урядовців [17].

Керівні посадовці України усвідомлюють необхідність реформування державної служби та модернізації структур управління її людськими ресурсами. Свідченням цього стало проведення в червні 2008 року Голодержслужбою в рамках проекту з реформи управління персоналом у системі державної служби України форуму з обговорення «Стратегічної рамки щодо сис-

теми управління персоналом». Участь у заході взяли представники Секретаріату Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату Верховної Ради України, міністерств, посольств, міжнародних організацій тощо.

У світі вже давно використовуються комплексні, системні підходи до управління персона-

**Державна кадрова
політика
призначена
прогнозувати
та програмувати
майбутнє,
окреслювати власні
цілі та пріоритети,
визначати
стратегічне бачення
професійного
розвитку
й ефективного
використання
всіх трудових
ресурсів України**

лом шляхом утворення відповідних сучасних інтегрованих структур – підрозділів (департаменти, служби) з управління людськими ресурсами (капіталом). Проте в Україні, зокрема в органах державної влади, за інерцією діють застарілі методи кадрової роботи. Лише подекуди відділи чи управління кадрів перейменовані в управління персоналу, але не змінилися суть і методи їх роботи.

Нині в Міністерстві фінансів України створено департамент роботи з персоналом. Існуючі функції кадрового управління трансформовані відповідно до чотирьох основних складових кадрового менеджменту: планування персоналу, мотивація праці та стимулювання, організація роботи з кадрами і контроль за ефективністю роботи державних службовців. Структура департаменту з урахуванням сучасних реалій не є оптималь-

ною, проте може слугувати орієнтовною моделлю (рисунок).

Потребує змін і державна кадрова політика, проблеми правового забезпечення якої стають гальмом у розвитку держави і без прийняття нового закону про державну службу навряд чи вирішаться. Неефективне управління людськими ресурсами на державній службі не дає змоги керівництву з максимальною віддачею використовувати наявний потенціал державних службовців та забезпечувати ефективний розвиток економіки. Це призводить до проблем на загальнодержавному рівні в плані підтримки зусиль уряду щодо ефективної та результативної реалізації програми його діяльності.

Подібні проблеми існують і на рівні окремих визначальних процедур на державній службі, що позбавляють керівництво можливості стратегічно підходити до використання наявних людських ресурсів та підбору нового персоналу для досягнення поставлених завдань. Зокрема, одна з них – недосконала процедура пошуку й підбору кадрів для державної служби, що регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» та наказом Голодержслужби від 10 травня 2002 року «Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців» [15]. Конкурсний відбір на заміщення вакансій державних службовців передбачає проведення іспиту на знання Конституції України, законів України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією», а також знання законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та його структурного підрозділу.

→	Відділ кадрів та державної служби Функції: • забезпечення реалізації міністерством державної політики у сфері державної служби та з питань кадрової роботи; • здійснення аналітичної та організаційної роботи щодо управління персоналом, кадрового менеджменту; • задоволення потреб у кваліфікованих кадрах та їх ефективне використання; • кадрове діловодство, документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин; • організація роботи з питань запобігання корупційним проявам серед персоналу центрального апарату міністерства, ведення обліку призовників та військовозобов'язаних; • розроблення та опрацювання проектів законодавчих актів у галузі державної служби, трудових відносин, кадрового та організаційного менеджменту, забезпечення їх методологічної цілісності та узгодженості із чинним законодавством України
→	Відділ розвитку персоналу та організації роботи з навчальними закладами Функції: • реалізація державної програми розвитку державної служби, законів України «Про державну службу», «Про освіту», «Про вищу освіту»; • організація та координація роботи вищих навчальних і наукових закладів, що належать до сфери управління міністерства, координація роботи вищих навчальних закладів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується міністром, з питань формування та виконання державного замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних кадрів; • прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їхнього безперервного навчання; • організація роботи з підвищення кваліфікації працівників центрального апарату міністерства, керівних працівників місцевих фінансових органів, керівників урядових установ державного управління, що діють у складі міністерства і йому підпорядковуються, керівників підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління міністерства; • організація роботи щодо нематеріального стимулювання персоналу центрального апарату міністерства; • проведення атестації та щорічного оцінювання державних службовців
→	Відділ керівних кадрів фінансової системи Функції: • забезпечення реалізації міністерством державної політики у сфері державної служби та з питань кадрової роботи в урядових органах державного управління, що діють у складі міністерства, на підприємствах, в установах, організаціях, що належать до сфери управління міністерства, а також у місцевих фінансових органах; • кадрове діловодство, документальне оформлення проходження державної служби керівних працівників урядових органів, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління міністерства; • здійснення заходів щодо забезпечення координації центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується міністерством, у частині кадрової роботи; • організація обліку керівних працівників місцевих фінансових органів і керівників центральних органів виконавчої влади; • участь у підборі керівних працівників урядових органів, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління міністерства
→	Відділ соціально-трудових відносин та оплати праці Функції: • організація роботи з питань оплати праці та її мотивації в центральному апараті міністерства згідно з законодавчими нормами та єдиними підходами (штатний розпис міністерства, урядових органів, місцевих фінансових установ та організацій, відповідних центральних органів виконавчої влади); • реалізація кадрової політики в міністерстві щодо розвитку соціально-трудових відносин; • здійснення контролю за дотриманням законодавства про працю в міністерстві; • підтримання людських відносин, корпоративної культури та організаційного клімату; • розроблення проектів нормативно-правових актів, що регулюють питання соціально-трудових відносин та оплати праці працівників центрального апарату міністерства, а також проведення їх експертизи
→	Відділ організаційного розвитку Функції: • розроблення стратегії розвитку та кадрової політики міністерства; • розроблення та здійснення заходів з організаційного розвитку центрального апарату міністерства; • підготовка пропозицій щодо вдосконалення організаційно-функціональної структури міністерства, планування людських ресурсів; • розроблення та опрацювання проектів законодавчих актів з питань, що належать до компетенції міністерства, забезпечення їх методологічної цілісності та узгодженості із чинним законодавством України; • проведення заходів щодо впровадження системи управління якістю в міністерстві; • розроблення та підтримання регламенту роботи міністерства; • складання річного плану роботи міністерства, контролювання та звітування про його виконання

Структурна модель департаменту персоналу Міністерства фінансів України і функції підрозділів

Проте визначальними мають бути не тільки знання, але й компетенції. Сучасні підходи до підбору персоналу базуються саме на вимогах до них. Професор Д. Мак-Клелланд визначив компетенції як базову якість індивідуума, що має причинне відношення до ефективного або найкращого на основі критеріїв (стандартів) виконання ним своєї роботи [9]. Він виділяє такі складові компетенції:

- мотиви;
- психофізіологічні особливості;
- установки, цінності (Я-концепцію);
- знання;
- навички (уміння, підтверджені досвідом і доведені до автоматизму).

Як бачимо, знання – лише один із чинників компетенції. Звідси і проблеми якості персоналу державної служби, його утримання, порушення принципу наступності та спадковості в роботі.

Перелік проблем, пов'язаних з нормативним забезпеченням, вищезазначеним не вичерпується. Зокрема потребує уточнення термін «кадрова політика» в управлінській практиці. Одні дослідники розглядають її як визначення стратегії роботи з персоналом кожного суб'єкта управлінської діяльності, тобто свого роду програму його діяльності. Інші ототожнюють кадрову політику з кадровою діяльністю, тобто тлумачать її досить широко, включаючи й кадрову роботу. Хоча між даними поняттями й немає чіткої межі, проте вони не тотожні за змістом і технологією реалізації, оскільки віддзеркалюють різні етапи та сторони кадрового процесу.

Кадрова робота – це діяльність багатьох суб'єктів з реалізації кадрової політики; сукупність технологій, способів, механізмів її реалізації; організація роботи з персоналом. Кадрова робота є категорією динамічною, покликану в ідеях, прин-

ципах, критеріях відображати закономірності розвитку реальних кадрових процесів та забезпечувати їх поступальний розвиток. У сучасних умовах різко зростають вимоги до управління персоналом – менеджменту персоналу.

Державна кадрова політика призначена прогнозувати та програмувати майбутнє, окреслювати власні цілі та пріоритети, визначати стратегічне бачення професійного розвитку та ефективного використання всіх трудових ресурсів України.

Підвищення ефективності діяльності державних органів, зокрема персоналу державної служби, має стати стратегічною метою нашої держави для забезпечення сталих високих темпів економічного зростання, досягнення європейських стандартів життя, піднесення добробуту громадян, усебічного розвитку суспільства. Ця проблема є актуальною для більшості країн світу, особливо для тих, які перебувають у перехідному стані, а також прагнуть забезпечити економічний розвиток, піднесення науки і технологій, створення громадянського суспільства. Тому особливої актуальності набуває питання вдосконалення роботи державного апарату, підвищення результативності та професіоналізму його діяльності в цілому і кожного державного службовця зокрема. Державній службі зараз не вистачає людей, які прагнуть зробити життя суспільства кращим, можуть дивитися на державні справи далекоглядно, стратегічно, прогнозовано.

Головною рушійною силою будь-якої організації є персонал, а двигуном конкурентоспроможності держави – людський капітал [8]. Стійке економічне зростання і стабільний суспільний розвиток може гарантувати тільки ефективне державне управління, без якого не буде зростаючої та динаміч-

ної економіки, високих стандартів життя, не сформується громадянське суспільство.

Ураховуючи викладене, необхідно зазначити, що реформування державного управління неможливе без удосконалення державної кадрової політики та модернізації механізмів її реалізації, що передбачають:

- подальше становлення в Україні розвиненої системи державної служби, професійної та високоефективної, високоавторитетної серед населення, політично нейтральної та матеріально незалежної, покликані захищати права й свободи громадянина та інтереси держави, забезпечувати ефективну діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування;
- підпорядкування процесів державної кадрової політики завданням здійснення курсу демократичних реформ в Україні; встановлення нових ринкових відносин; вирішення соціальних, екологічних, етнопатрістичних проблем регіонів; запровадження відкритості та прозорості державної служби; посилення мотиваційного стимулюючого чинника в діяльності державного службовця;
- удосконалення нормативно-правової бази, що насамперед регулює організацію роботи з управління персоналом державної служби; законодавче розмежування політичних й адміністративних функцій, зокрема унормування трудових відносин на державній службі;
- модернізацію системи управління персоналом (кадрових служб), її інституційне вдосконалення і демократизацію, підвищення результативності діяльності суб'єктів цієї системи, запровадження сучасних методів і механізмів управління людськими ресурсами;
- введення сучасних систем мотивації праці та стимулювання персоналу державної служби, методик їх оцінювання й атес-

тації, удосконалення процедур підбору кадрів, переміщення та кар'єрне зростання перспективної молоді, формування позитивного іміджу державної служби як роботодавця.

Вищезазначений опис проблем і тенденцій у кадровій політиці та управлінні персоналом на державній службі не є всеохоплюючим, він сфокусований на тих ключових питаннях, що потребують уваги з метою досягнення значимих змін і вдосконалення управління людськими ресурсами на державній службі, у тому числі й на рівні центральних органів виконавчої влади.

Висновки. Основний зміст планування кар'єрного розвитку державного службовця полягає в тому, щоб усі наявні можливості державного органу були оптимально задіяні для підвищення професійної компетенції персоналу з урахуванням цілей державної служби, з одного боку, та інтересів і здібностей службовця, з іншого.

З кар'єрою пов'язані будь-які переміщення персоналу, з яких не всі можна передбачити (наприклад, за наявності ситуаційно обумовлених чинників). Уявлення про кар'єру постійно зазнають змін, що дає можливість окремим державним службовцям осмислювати свій професійний розвиток, порівнювати власний теперішній і минулий досвід, реально оцінювати свої можливості в майбутньому.

Навчання та розвиток мають не тільки бути сфокусовані на потребах державного органу, але й відповідати вимогам індивіда, його можливостям, прагненням і потенціалу. Так, кожний державний службовець повинен узяти зобов'язання включити себе в програму подальшого розвитку та стати ключовою фігурою в плануванні своєї кар'єри і свого професійного зростання.

У наш час планування кар'єрного розвитку державного

службовця є необхідною складовою ефективною діяльності будь-якого органу державної влади. Дбаючи про професійний розвиток своїх працівників, органи влади таким чином формують сприятливий і діловий мікроклімат у колективі, підвищують мотивацію співробітників та їхню відданість організації, забезпечують збереження управлінських традицій.

Планування та розвиток професійної кар'єри позитивно впливають на державних службовців. Підвищуючи свою кваліфікацію, здобуваючи нові знання та навички, вони стають більш конкурентоспроможними на ринку праці й отримують додаткові можливості для професійного зростання як усередині організації, так і за її межами.

Список використаних джерел

1. *Управління персоналом: особливості застосування принципів менеджменту на державній службі* / за заг. ред. Є. І. Бородіна, А. Ф. Мельника, П. І. Шевчука. – Х. : Магістр, 2004. – 124 с.
2. *Дубенко, С. Д.* Проблеми реформування державної служби в Україні / С. Д. Дубенко // Вісн. держ. служби України. – 1995. – № 3–4. – С. 95–99.
3. *Мельник, А. Ф.* Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельника. – 2-ге вид., випр. і допов. – К. : Знання, 2004. – 342 с.
4. *Стратегічні виклики ХХІ століття суспільству та економіці України* : в 3 т. / за ред. В. М. Гейця, В. П. Семиоженка, Б. Є. Кваснюка. – К. : Фенікс, 2007. – Т. 2 : Інноваційно-технологічний розвиток економіки. – 564 с.
5. *Данюк, В. М.* Менеджмент персоналу : навч. посіб. / В. М. Данюк, В. М. Петюх, С. О. Цимбалюк та ін. ; за заг. ред. В. М. Данюка, В. М. Петюха. – 2-ге вид. – К. : КНЕУ, 2006. – 398 с.
6. *Колтаков, В. М.* Стратегічний кадровий менеджмент / В. М. Колтаков, Г. А. Дмитренко. – К. : МАУП, 2002. – 280 с.

7. *Летніков, Н. С.* Кадровий менеджмент на порозі ХХІ століття : навч. посіб. / Н. С. Летніков, В. М. Лобас. – Макіївка : Донгаса, 2001. – 238 с.

8. *Фитц-енц, Я.* Рентабельность инвестиций в персонал : Измерение экономической ценности персонала / Як Фитц-енц ; пер. с англ. М. С. Меньшикова, Ю. П. Леонова ; под общ. ред. В. И. Ярных. – М. : Вершина, 2009. – 320 с.

9. *Спенсер, Л. М.* Компетенции на работе : Модели максимальной эффективности работы / Л. М. Спенсер, С. М. Спенсер ; пер. с англ. А. Яковенко. – М. : Хиппо-паблишн, 2005. – 384 с.

10. *Корнелиус, Н.* HR-менеджмент : Поиск, подбор, тренинг, адаптация, мотивация, дисциплина, этика : пер. с англ. / Неларин Корнелиус. – Днепропетровск : Баланс бизнес букс, 2005. – 520 с.

11. *Малкович, Д. Т.* Система вознаграждений и методы стимулирования персонала / Д. Т. Малкович, Д. М. Ньюман ; пер. с англ. И. Л. Белоусова и др. – М. : Вершина, 2005. – 760 с.

12. *Журавлев, П. В.* Мировой опыт в управлении персоналом : Обзор зарубежных источников / П. В. Журавлев, М. Н. Кулапов, С. А. Сухарев. – М. : Рос. эконом. акад. ; Екатеринбург : Деловая кн., 1998. – 232 с.

13. *Шекшня, С.* Как это сказать по-русски? Современные методы управления персоналом в современной России / С. Шекшня. – М. : Журн. упр. персоналом : Интел-синтез, 2003. – 232 с.

14. *Иванова, С. В.* Кандидат, новичок, сотрудник : Инструменты управления персоналом, которые реально работают на практике / С. В. Иванова. – 2-е изд. – М. : Эскимо, 2005. – 304 с.

15. *Державна служба в Україні* : зб. нормат. актів. – К. : Юрінком інтер, 2002. – 352 с.

16. *Програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки.* – Спосіб доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

17. *Верстюк, В.* Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні / В. Верстюк, П. Гай-Нижник, С. Коник та ін. ; упоряд. А. Вишневський. – К. : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2008. – 124 с.

ФОРМУВАННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ ЯК СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ



МИКОЛА КУЙБИДА,
головний консультант – інспектор
Головної служби регіональної політики
Секретаріату Президента України



ОЛЕКСАНДР ПАРФЕНЮК,
заступник начальника
Управління державної служби
Головного управління державної служби
України у місті Севастополі

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку державотворення в українському суспільстві гостро постали питання стосовно того, що можна вважати публічним управлінням, чим воно відрізняється від державного і хто головний суб'єкт здійснення владних повноважень – чи можна його називати публічним службовцем?

Проблема полягає в тому, що за невизначеності термінів неможливо чітко зрозуміти, із чим саме ми повинні мати справу, коли йдеться про реформування діяльності органів державної влади, оскільки виникає запитання, що конкретно слід удосконалювати – державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування; систему державного управління чи систему публічного адміністрування? У свою чергу, якщо мова, скажімо, про публічне адміністрування, то належить з'ясувати: воно потребує реформування чи створення основ? Відсутність чітких відповідей на поставлені запитання гальмує внесення змін в існуючу в Україні систему державного управління, необхідність в яких нині набула апогею актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню проблематики понятійного апарату державно-управлінської діяльності в розрізі державної служби, її становлення та

розвитку в Україні присвятили свої праці багато вітчизняних учених і фахівців. Серед них заслуговують на увагу В. Авер'янов [1], В. Малиновський [2], І. Козюра [3], І. Грицяк [4], які розглядали це питання в контексті наближення владних інституцій України до стандартів Європейського Союзу, а також російський учений Д. Бахрах [5] і відомий західний діяч Дж. Міль [6], роботи яких стали особливо популярними серед фахівців. Проте проблема невизначеності багатьох термінів у сфері державної служби залишається й сьогодні.

Метою статті є окреслення понятійного апарату й установлення відповідної термінології у сфері публічного адміністрування, публічної служби для подальшого використання у практичній діяльності, пов'язаній з реформуванням державного управління та державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж розглянути тему публічного адміністрування й публічної служби, охарактеризуємо ті відомі суспільно-правові інституції, стосовно яких існує достатній обсяг інформації, зокрема опублікованої різними вченими й фахівцями, які вивчали це питання з різних боків. Такими інституціями є насамперед держава та державна служба.

Відповідно до конституційно-правового принципу поділу

влади **державна служба** може бути **представницькою, виконавчою й судовою**. Поза цими рамками залишається служба як професійна діяльність в органах прокуратури, що також повинна бути (і по суті є) державною згідно зі статтею 9 чинного Закону України «Про державну службу», так само як і служба в органах Секретаріату Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, Національного банку України та в деяких інших органах державної влади, функції яких відмінні від реалізації загальновідомими формами державної влади.

Зауважимо, що сучасна державна служба організована і здійснюється з урахуванням специфіки різних сфер державної діяльності. Тому до неї відносять також військову службу, службу в органах внутрішніх справ, митних і податкових органах, органах податкової міліції тощо. Правове регулювання таких видів державної служби характеризується системністю, охоплюючи службу в органах усіх рівнів або службу у відповідних галузях (сферах) у цілому.

Беручи до уваги ці та інші види державної служби, фахівці [5] виокремлюють два її основних типи:

1) **цивільну** (наприклад, служба в обласних чи районних державних адміністраціях своєї країни, в управлінських наднаціональних інституціях Євросоюзу);

2) **мілітаризовану** (військова служба, служба в органах внутрішніх справ, податковій міліції, митних органах, залізничних військах, гірничорятувальна служба).

У багатьох країнах сучасної Європи щодо працівників національних органів влади й наднаціональних інституцій застосовується термін «цивільні

службовці». У перекладі з англійської *civil* означає «громадянський». Отже, така назва щодо державних службовців, по-перше, підкреслює немілітаризований характер зазначеної категорії службовців, а по-друге, указує на юридичний зв'язок об'єкта та суб'єкта службової діяльності з державою, адже саме громадяни – це ті люди, які проживають на території відповідної держави і є основними носіями суверенітету.

Цивільна служба може бути:

- **загальнофункціональною** – здійснення загальних, традиційних, так би мовити стандартних, для будь-якої сфери діяльності державно-службових функцій, що не відрізняються галузевою специфікою (робота персоналу в адміністрації області, її відділах та управліннях, у міністерствах, державних комітетах тощо);

- **спеціалізованою** – реалізація особливих, установлених нормативно-правовими актами повноважень службовців, які обіймають посади в державних органах із чітко вираженою галузевою компетенцією, що накладає відбиток на практичну діяльність персоналу (суддівська, дипломатична служби, діяльність державного нотаріуса, служба на залізничному транспорті* та ін.).

Цивільна й мілітаризована служби можуть містити в собі різні ознаки одна одної, утворюючи об'єктивно необхідні державі підвиди для здійснення спеціальних функцій з особливою внутрішньогалузевою компетенцією. Таким чином, цивільна служба, будучи за своєю суттю немілітаризованим різновидом державної служби, дає змогу відносити до неї й ті категорії службовців, які не передбачені законодавством України про державну службу (зокрема, службовців залізничного обслу-

говування, державних нотаріусів, поштових службовців, також у цьому ракурсі можна розглядати викладачів державних вищих навчальних закладів).

Для мілітаризованої служби характерні відмінні від цивільної служби ознаки [5]:

- **своєрідність професійного обов'язку службовців даної категорії, а саме – захист життя й здоров'я людей, забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, задоволення основних прав громадян і публічних інтересів, охорона громадського порядку і правопорядку,**

- **наявність спеціальних дисциплінарних уставів, положень про дисципліну, обумовлених специфічними посадовими функціями мілітаризованих службовців;**

- **особливі умови добору на службу, її проходження, приєднання спеціальних звань, проведення атестації та припинення служби, особливий порядок притягнення до юридичної відповідальності.**

За іншим критерієм сучасна служба може поділятися на такі два основних типи:

1) **державну** (включає в себе цивільну й військову служби);

2) **громадську** (до неї належать муніципальна служба, служба в державних організаціях і установах, апаратах політичних партій, громадських об'єднаннях, недержавних, некомерційних організаціях, приватних підприємствах тощо).

Такий поділ відображає думку авторів, які підтримують точку зору щодо недержавного характеру служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби). Зокрема йдеться про громадську теорію походження місцевого самоврядування, одним з різновидів якої є доктрина «вільних громад», тобто природного існування

* Хоча в Україні останні дві категорії не віднесені до державної служби, вони мають усі ознаки спеціалізованої цивільної служби.

місцевих спільнот, що мають своє, природне право на самоврядування. Цей підхід передбачає недержавну позицію як самого місцевого самоврядування, так і його службовців. Однак зауважимо, що класики теорії місцевого самоврядування, якими вважаються Р. Гнейст [7; 8] і Л. Штейн [9], висували саме державницький принцип походження місцевого самоврядування. Залежно від політичного або юридичного напрямів державницької теорії ними закладено й основи місцевої служби, що використовуються сучасними дослідниками (відображено на рисунку).

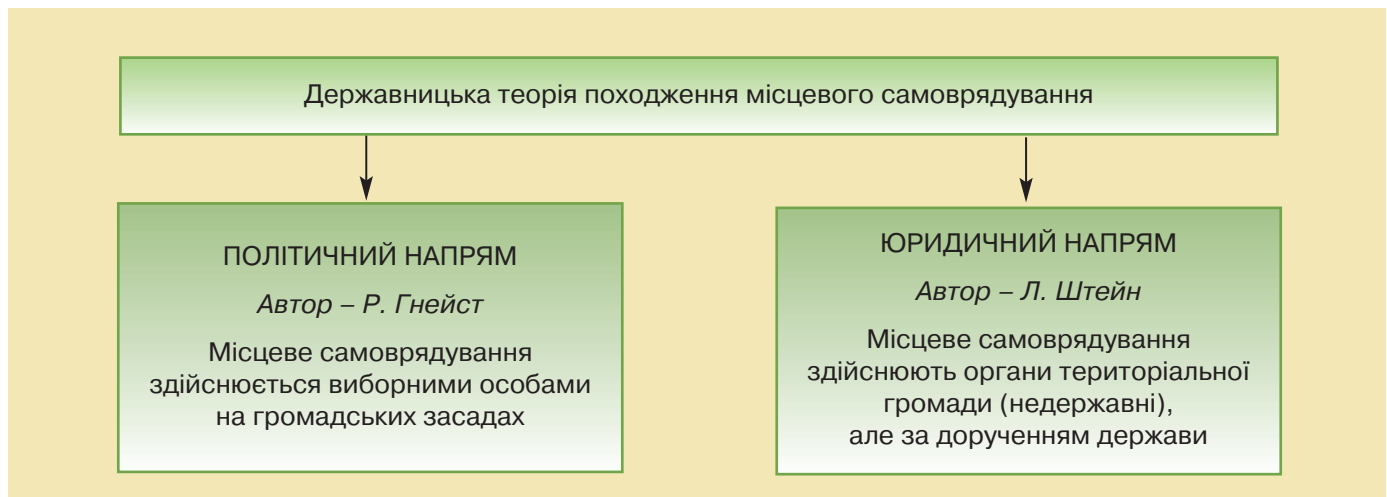
теми права і громадської теорії походження місцевого самоврядування, «територіальна», або муніципальна, служба також належить до державної як окремий її підвид.

Говорячи про муніципальну службу, слід також звернутися до етимології слова: французький термін *municipal* походить від латинського *municipes*, що складається з *munus* – обов'язок, посада і *capere* – брати, одержувати [10]. Отже, цей термін не можна розглядати як такий, що свідчить на користь однієї з теорій, оскільки він означає тільки виконання муніципальними чиновниками певних

громадських об'єднань, недержавних, некомерційних організацій, приватних підприємствах тощо).

Розглянувши терміни «державна служба», «цивільна служба», «муніципальна служба», «мілітаризована служба» та «громадська служба», перейдемо до основного питання, що полягає у визначенні поняття «публічна служба». Для цього насамперед потрібно з'ясувати, за яким критерієм слід виокремлювати публічну службу від інших її різновидів?

Зрозуміло, що для надання будь-якій службі статусу публічної сучасні політологи й фахівці



Організація місцевого самоврядування залежно від теоретичного напрямку

До речі, державницька теорія місцевого самоврядування використовується зараз у багатьох країнах світу, зокрема в усіх країнах англосаксонської системи права. Так, у Канаді, відповідно до основних законів країни – Акта про Британську Північну Америку 1867 року і Акта про Конституцію 1982 року, органи місцевого самоврядування підпорядковані провінційним (на півночі – територіальним) органам влади, що встановлюють і змінюють кордони територіальних одиниць, розробляють основи політики, у рамках якої діють муніципалітети [3]. Крім того, у Франції, що, власне кажучи, є апологетом зовсім іншої – континентальної – сис-

теми права і громадської теорії походження місцевого самоврядування. Сама ж природа цих обов'язків не розкривається. Хоча, з одного боку, очевидним є те, що за часів Стародавнього Риму існувала міцна держава – монополіст влади. З іншого боку, поняття «муніципальний» використовувалося французькими вченими, які побудували модель, що можна вважати першоосновою громадської теорії місцевого самоврядування.

Таким чином, місцева служба (муніципальна служба або служба в органах місцевого самоврядування) розглядається у світі як різновид і державної служби, і громадської служби (разом з такими її підвидами, як служба в апаратах політичних партій,

в галузі державного управління ставлять за умову її належність до механізму реалізації публічної влади, тобто влади, яка поширюється на необмежене (чи обмежене) коло осіб і здійснюється через демократично сформовані органи. У цих органах працюють службовці певних категорій. І, якщо таку владу називати публічною (від слова *public* – суспільство), то службовці відповідно іменуватимуться публічними (тобто суспільними – такими, які служать українському суспільству в цілому). Саме в даному контексті вони відрізняються від службовців, котрі працюють у громадських організаціях, приватних підприємствах тощо.

Специфіка тут також полягає у формі службових відносин. Ідеться про державно-службові правові відносини, службові відносини в громадських об'єднаннях та інших недержавних організаціях (комерційні організації, партії, фонди), органах місцевого самоврядування. Відмінності служби як виду діяльності в різних інституціях для кожного конкретного випадку зумовлюють установлення особливості статусу службовця. Наприклад, за параметрами й ознаками діяльності державні службовці суттєво відрізняються від службовців апаратів політичної партії, громадського об'єднання, комерційної організації, муніципальних органів.

Службовці, які працюють на користь акціонерів підприємства, також здійснюють певні владні повноваження, однак їхня влада носить суто внутрішньогосподарчий, економічний характер і поширюється на визначене коло осіб, котрі входять до складу акціонерного товариства, у якому, до речі, також на демократичних засадах обираються органи управління і представницький орган – збори акціонерів.

Щодо суспільної влади, то в її реалізації основна відмінність полягає в об'єкті владного впливу, а саме: є різниця за юридичною й територіальною ознаками, що передбачають належність фізичної або юридичної особи (об'єкта владного впливу) до території та юрисдикції конкретної країни.

Розібратися в сутності й виявити основні риси публічної (суспільної) служби неможливо без попереднього визначення видів суспільно корисної діяльності людей, що може здійснюватися в таких формах:

- виробництво товарів (матеріальних цінностей), надання послуг;
- створення нематеріальних благ (духовних цінностей) – написання книжок, статей, сце-

наріїв, постановка спектаклів, фільмів тощо;

- забезпечення соціально-культурних потреб – підтримка соціально незахищених верств населення, праця в галузі освіти, надання медичної допомоги, збереження й розвиток історичних традицій, культурної спадщини та ін.

Досвід країн Європи також свідчить про наявність процесів державно-управлінського характеру навіть на наднаціональному рівні для інституцій Європейського Союзу. На думку сучасного дослідника проблематики європейської інтеграції України І.Грицяка [4], Євросоюз можна охарактеризувати швидше як державу, ніж як міжурядову організацію, а вплив його інституцій на внутрішнє суспільне життя країн-членів – як державно-управлінський. Причому система європейського управління має багаторівневий характер, ознаками якого на наднаціональному, національному, регіональному та місцевому рівнях є збільшення кількості суб'єктів управління, підвищення процесуальності, ефективності в деяких сферах політики, а також демократизму.

Відомий фахівець у галузі державного управління України В.Авер'янов [1] стверджує, що державне управління не є прерогативою якогось одного виду державних органів, а проявляється в діяльності багатьох органів, які належать до різних гілок влади. Така теза докорінно змінює підхід і до державного управління, і до традиційного принципу розподілу влади на виконавчу, законодавчу та судову. Зокрема інституції Європейського Союзу змішують зазначені функції в різних варіаціях (наприклад, Рада міністрів ЄС вважається законодавчим органом, який має ще й судові прерогативи).

Отже, державна служба в будь-якій країні й за будь-якої системи права відрізняється від

служби в громадських об'єднаннях, недержавних, релігійних, міжнародних, іноземних організаціях, а також від громадської діяльності в різних сферах життя суспільства. Крім того, державна служба обмежена у своїй дії – вона поширюється лише на сферу управління державою як суб'єкта права (міжнародного, адміністративного тощо) і не розповсюджується поза державним суверенітетом або державною юрисдикцією. Із цієї точки зору термін «публічна» («суспільна») не може вживатися щодо державної служби, адже не існує такого міжнародно-політичного й міжнародно-правового суб'єкта, як суспільство однієї з країн. Навіть, коли йдеться про суверенітет народу, він не є суб'єктом зовнішньополітичних стосунків – суверенітет народу обов'язково реалізує від його імені відповідна держава. Якщо звернутися до народного суверенітету всередині країни, до його важливості та першочерговості при визначенні владних відносин, то службу, яку здійснюють найняті чиновники, доцільно називати народною, адже народ (people), а не суспільство (public) є носієм державного суверенітету.

Далі проаналізуємо, чим публічне адміністрування може відрізнятися від державного управління. Окрім розбіжності в термінах «управління» та «адміністрування» відмінність є й між «публічним» і «державним».

Згідно з тлумачним словником української мови, адміністрування – це бюрократичне керування за допомогою наказів і розпоряджень замість конкретного керівництва [11]. Звичайно, у сучасному розумінні «адміністрування» носить значно ширший характер, воно охоплює сферу державного управління, а також включає в себе поняття «демократичного врядування».

Проте для з'ясування змісту терміна «публічне адміністрування» необхідно чітко

розмежувати поняття «державне» і «публічне». Державне управління – це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні законів та інших актів органів державної влади шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси [12].

Щодо того, як визначити публічне адміністрування, в Україні існують різні думки. Уважається, що головна суть публічної адміністрації, яку представляють чиновники всіх рівнів, бути приязною, по-перше, до громадян – оскільки вони платять податки й мають право очікувати ретельного, термінового й ввічливого вирішення їхніх справ, по-друге, до підприємців – тому що вони теж платять податки й хочуть справедливості з боку держави. Такий підхід висуває певні вимоги, яким мають відповідати державні службовці для виконання своїх функцій. Ці вимоги розцінюються як необхідні кроки, що повинна здійснити держава назустріч суспільству. Проте в такому разі йдеться про державне адміністрування, яке має бути наближене до суспільних вимог, а не про публічне (суспільне), адже суспільство не може адмініструвати само себе.

Іншим змістовним навантаженням наділяють публічне адміністрування ті, хто передбачають у ньому обов'язкову демократичну складову – так зване демократичне врядування. Зокрема, відомий західний учений і філософ Дж. Міль у своєму есе «Про свободу» [6] указав, що врядування є водночас і величезною силою, яка впливає на людські душі, і сукупністю заходів з організації суспільного життя. На його думку, суспільство, де панує варварська сваволя, за якої кожен індивід живе задля себе, хіба що зрідка підкоряючись зовнішньому контролю, практично не здатне хоч трохи просунутися у своєму цивілізаційному розвитку доти, доки

його члени не навчаться покорі. Тому врядування над таким суспільством має полягати й у тому, щоби примусити його коритися.

Отже, поняття служби в державі розглядається по-різному: як вид діяльності людини, як соціально-правовий інститут, як діяльність у системі державних органів, як духовна діяльність і т. ін. Іншими словами, служба полягає як у класичному управлінні, здійсненні державної діяльності, забезпеченні самого управлінського процесу, так і в діяльності щодо врядування, організації взаємозв'язку держави та суспільства, а також у соціально-культурному обслуговуванні людей.

Державні службовці в усіх країнах виконують функції регулювання суспільних інтересів у державі

З огляду на зазначене раніше, усіх службовців, які перебувають на службі в державі, можна класифікувати за критерієм їхньої діяльності:

- 1) службовці державних органів;
- 2) службовці державних установ, підприємств, організацій і об'єднань;
- 3) посадові особи місцевого самоврядування (муніципальні службовці);
- 4) службовці прибуткових та неприбуткових недержавних організацій;
- 5) службовці громадських об'єднань;
- 6) службовці виконавчих органів міжнародних, іноземних і змішаних організацій.

Таким чином, звужуючи коло публічної (суспільної) служби до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, ми штучно створюємо підсистему суспільної служби за однією ознакою: службовці

цієї підсистеми обов'язково є носіями публічної влади.

Однак цього принципу на практиці часто не дотримуються. Так, відкритим залишається питання щодо того, яку владну функцію можна визначити в діяльності державних службовців Національної академії державного управління при Президентові України або Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України, інших організацій та установ, працівники яких віднесені сучасним українським законодавством до категорій державних службовців. Звичайно, службовці, які працюють в подібних державних установах, не реалізують владно-управлінської функції, тобто функції публічної влади, а тому за критеріями, визначеними вище, не можуть бути публічними (суспільними) службовцями.

Відтак, коли йдеться про державну службу, зрозуміло, що сама належність службовця до державно-управлінського механізму, органів та установ держави виправдовує його статус. У випадку з публічними (суспільними) службовцями все набагато складніше.

В Україні здавна є визнаною римська теорія походження сучасного права, що передбачає розмежування на публічне та приватне право. Згідно з нею до державних і муніципальних службовців належать співробітники органів публічної влади, які працюють на професійній основі й виконують завдання цих органів (наприклад, державних органів або органів місцевого самоврядування), і співробітники структур, які є юридичними особами публічного права (наприклад, державних адміністрацій, органів муніципального утворення).

У країнах Західної Європи публічна служба в загальному вигляді також є виконанням чиновниками на професійній основі функцій і завдань юри-

дичних осіб публічного права, хоча її часто називають цивільною службою. Публічне право застосовується до відносин державного службовця, приватне право – до відносин іншого найманого працівника або службовця.

Особливості державної служби, пов'язані з її публічним характером, демонструє такий витяг з Кодексу етики урядової служби США (пункт X), ухваленого резолюцією Конгресу США 1958 року:

«Державний службовець повинен:

не давати ніяких обіцянок, що стосуються посадових обов'язків, оскільки державний службовець не може виступати як приватна особа, коли справа стосується державної посади...

ніколи не використовувати конфіденційно отриману під час виконання посадових обов'язків інформацію для особистої вигоди...

дотримуватися цих принципів, усвідомлюючи, що державна посада є вираженням суспільної довіри» [13, с. 294–295].

Це лише частина із законодавчо закріплених відмінностей державного службовця від іншого найманого працівника.

Отже, і служба в центральних органах влади, і муніципальна входять до одного й того ж – державного – виду публічної служби, утворюючи її підвид, що характерно для багатьох країн світу. Наприклад, у Франції місцева (територіальна) служба є державною службою [14]. У Великій Британії державна служба має кілька різновидів: цивільна, військова, місцева, поліцейська, дипломатична. Державні службовці в усіх країнах виконують функції регулювання суспільних інтересів у державі, незважаючи на те, що основні риси й призначення державної служби відбиті в законодавстві багатьох країн по-різному.

Висновок. В умовах розбудови української державності та

становлення демократії система державного управління й державної служби як його основного елементу, звичайно, потребує реформування. Зокрема мають бути запроваджені нові підходи до побудови внутрішніх владно-управлінських відносин у самих державних органах, змінені вимоги до особи державного службовця, його функцій, завдань, системи підготовки та перепідготовки, відповідальності.

Усе це потребує введення нових термінів і підходів, що вже зараз знаходить відображення в новій редакції Закону України «Про державну службу» і законопроектах «Про дисциплінарну відповідальність державного службовця», «Про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування», а також «Стратегії модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування», нещодавно розроблених Голодержслужбою України.

При цьому терміни «державне управління», «державна служба» не втрачають своєї актуальності й сьогодні та не потребують заміни на будь-які інші в понятійно-категоріальному апараті, набуваючи разом з розвитком держави нових суспільно-правових ознак.

Список використаних джерел

1. Авер'янов, В. Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: Полемічні нотатки / В. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 5. – С. 113–116.
2. Малиновський, В. Я. Муніципальна влада – іманентний елемент політичної системи демократичного суспільства / В. Я. Малиновський. – Спосіб доступу: http://www.democracy.kiev.ua/publications/collections/conference_2005/section_11/Malinovskii.doc.

3. Козюра, І. В. Адміністративно-територіальна структура муніципального управління: пошуки і варіанти / І. Козюра // Упр. сучасним містом. – 2001. – № 1–3. – С. 117–124.

4. Грицяк, І. А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні / І. А. Грицяк // Держ. упр.: теорія та практика: електрон. наук. фах. вид. – 2005. – № 2. – Спосіб доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e%2Djournals/Dutp/2005-2>.

5. Бахрах, Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации / Д. Н. Бахрах. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1995. – 102 с.

6. Міль, Дж. С. Про свободу: есе: пер. з англ. / Джон Стюарт Міль. – К.: Основи, 2001. – 366 с.

7. Гнейст, Р. Правовое государство и административные суды Германии / Рудольф Гнейст; пер. с нем. Ф. С. Фустова; под ред. М. И. Свешникова. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб.: Тип. В. Безобразова и Ко, 1896. – 379 с.

8. Гнейст, Р. История государственных учреждений Англии / Рудольф Гнейст; пер. с нем. под ред. С. А. Венгерова. – М.: Тип. В. Ф. Рихтера, 1885. – 859 с.

9. Штейн, Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии: руководство / Л. Штейн; пер. с нем. под ред. и с предисл. И. Е. Андреевского. – СПб.: А. С. Гегроглифов, 1874. – 578 с.

10. Сучасний словник іншомовних слів / Ін-т мовознавства НАНУ. – К.: Довіра, 2006. – 789 с.

11. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: Перун, 2007. – 1736 с.

12. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Соми, 1999. – 266 с.

13. Кодекс этики государственной службы // Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / пер. с англ. под ред. О. А. Жидкова. – М.: Прогресс-универс, 1993. – С. 294–295.

14. Местная государственная служба во Франции: Организация и общий статус / Посольство Франции в Москве. – 2-е изд. – М.: Изд-во Фр. орг. техн. сотрудничества, 1993. – 61 с.

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ Й ТЕРИТОРІЙ ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ПРИРОДНОГО ТА ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРУ



СЕРГІЙ ВОВЧЕНКО,
начальник головного управління
з питань надзвичайних ситуацій
та у справах захисту населення
від наслідків Чорнобильської катастрофи
Вінницької обласної державної
адміністрації

Постановка проблеми.
Серед існуючих небезпек для України найбільш значна питома вага належить природним і техногенним. Маючи стійкий характер і торкаючись, як правило, національних інтересів, вони породжують цілу низку інших загроз у важливих сферах життєдіяльності країни й ускладнюють таким чином вирішення гострих проблем як на державному, так і регіональному рівні. Характер і масштаб природно-техногенних загроз національній безпеці України показує, що її ступінь не може

бути достатнім, якщо на державному рівні не буде вирішено завдання захисту населення, об'єктів економіки, національного надбання від надзвичайних ситуацій та їх наслідків.

Надзвичайні ситуації виникають у різних сферах суспільного життя, і відповідно взаємовідносини в таких випадках регулюються значною кількістю законодавчих актів. Проте відсутність чіткої єдиної концепції у сфері цивільного захисту призвела до того, що кожне нове керівництво державною системою захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій і спеціально уповноважений центральний орган з питань надзвичайних ситуацій (а зміна відбувається досить часто) реалізує суто своє бачення щодо організації даної системи.

Таким чином, проблема природно-техногенної безпеки вимагає невідкладного вироблення цілісної державної політики у сфері безпеки життєдіяльності, а також створення досконалих механізмів її реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням даної проблеми займаються вітчизняні практики, державні діячі, учені, серед яких В. П. Горбулін [1], В. В. Дурдинець [2], А. Б. Качинський [1, 3]. Однак здійснені дослідження не повною мірою

враховують ті швидкі зміни, що призводять нині до виникнення надзвичайних ситуацій, які мають тенденцію до поширення на нові сфери, стають усе більш потужними та частішими, охоплюють значно більші території й чисельність людей, мають суттєві негативні наслідки. Крім того, на сьогодні не відпрацьовані чіткі рекомендації щодо приведення у відповідність до сучасних вимог існуючої системи нормативно-правового забезпечення техногенної та природної безпеки.

Мета статті – проаналізувати історико-об'єктивні передумови створення системи захисту від надзвичайних ситуацій, дослідити стан нормативно-правового регулювання діяльності державних органів у цій сфері, зіставити основні законодавчі й нормативні документи, виділити суттєві особливості всього правового поля згаданої сфери суспільного життя, а також визначити найбільш актуальні питання найближчої перспективи та основні напрями їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. Система захисту населення, що існувала на час отримання Україною незалежності, відігравши свою позитивну роль у створенні законодавчих та організаційних засад її функціонування, уже не могла повною мірою виконувати своє призначення – бути гарантом безпеки населення і його права на захист від надзвичайних ситуацій, оскільки політичні зміни загострили економічні, виробничі й соціальні проблеми, а зростання кількості надзвичайних ситуацій та небезпечних подій потребувало негайного висококваліфікованого втручання в них і залучення до дій широкого кола міністерств, відомств та їх низових ланок. Усвідомлення цього спонукало Верховну Раду України схвалити 1992 року Концепцію Цивільної оборони України [4],

а 1993 року – Закон «Про Цивільну оборону України» [5]. Урядом відповідно прийнято низку постанов, спрямованих на подальше вдосконалення системи цивільної оборони.

Надзвичайні ситуації виникають у різних сферах суспільного життя

Окрім того, виникла необхідність створити центральний орган виконавчої влади, до компетенції якого можна віднести питання захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. Першими силами реагування на надзвичайні ситуації стали військові

Відсутність чіткої єдиної державної концепції у сфері цивільного захисту призвела до того, що кожне нове керівництво державною системою захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій реалізує своє бачення щодо організації даної системи

частини й територіальні штаби Цивільної оборони. На той час її війська входили до складу Збройних Сил і підпорядковувалися Міністерству оборони України. З 28 січня 1992 року постановою Кабінету Міністрів України «Про війська Цивільної оборони України» їх підпорядковано Штабу Цивільної оборони України.

У жовтні 1996 року зі Штабу Цивільної оборони України та Міністерства України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС – установ, покликаних здійснювати захист людей від надзвичайних ситуацій, – утворено Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС). Того ж року штаби Цивільної оборони обласних реорганізовано в управління з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення (зараз – управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи), що стали структурами подвійного підпорядкування – обласним органам виконавчої влади та МНС. Таким чином утворено найбільш суттєву ланку впливу держави й упровадження її політики у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності на відповідних територіях.

За історично короткий період існування незалежної держави Цивільна оборона України із суто відомчої організації з обмеженими специфічними функціями у воєнний час перетворилася на потужну Єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру (ЄДСНС). Вона стала основою національної безпеки країни, а запобігання й ефективне реагування на надзвичайні ситуації – одним з головних пріоритетів у діяльності Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Цивільна оборона України як державна система стала званою у світі, здобула авторитет серед інших країн. Ніколи не забудуть рятувальників Тернопільщина, Івано-Франківщина, Львівщина, Одещина, Вінниччина, Житомирщина, Миколаївщина. За

своїх рідних вважають їх закарпатці. Добру пам'ять про себе і про Україну залишили українські рятувальники в Туреччині, Угорщині, Польщі, Словаччині, Індії та Росії.

Оскільки надзвичайні явища та пов'язані з ними події, на жаль, неминучі й виключити їх з нашого життя неможливо, необхідно об'єднати зусилля суспільства в напрямі запобігання виникненню небезпеки, зниження її рівня та оперативного й адекватного реагування на надзвичайні ситуації. З огляду на це, а також напрацьований останніми роками досвід і наукові висновки щодо стану природно-техногенної безпеки в Україні створена нова ідеологія протидії катастрофам і стихійному лиху. Зміст цієї ідеології визначено в актах Президента України й постановах уряду, що реалізуються поетапно.

За безпосередньої участі Організації Об'єднаних Націй в Україні сформовані нові підходи до подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, які по своїй суті більше соціально орієнтовані й гуманістично спрямовані. Ці підходи втілені в Національній програмі мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи на період до 2010 року, яка вже перебуває на етапі практичних дій.

Слід зазначити, що соціально-гуманістичне спрямування підходів до створення системи безпеки позначилося на її організації. Так, 2003 року Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи перед Адміністрацією Президента України ініційовано пропозицію про розформування військ Цивільної оборони України, і на виконання Указу Президента України «Про питання щодо перетворення військ Цивільної оборони України і державної пожежної охорони в окрему невійськову службу» [6]

того ж року розроблено та затверджено Указом Президента України Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року [7]. Проте перехід до нової організаційно-штатної структури створених на базі пожежних частин регіональних та територіальних рятувальних загонів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту призвів до зниження готовності підрозділів МНС.

За короткий період існування незалежної держави Цивільна оборона України із суто відомчої організації з обмеженими специфічними функціями у воєнний час перетворилася на потужну Єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру

Міністерство з питань надзвичайних ситуацій України своїм наказом про здійснення організаційно-штатних заходів у територіальних органах управління МНС України реформувало апарат управлінь пожежної безпеки, здійснивши реорганізацію штатів, та перейменувало їх на головні управління (управління) МНС України в регіонах, а також затвердило типові положення. Однак

пункти 1–7 положень суперечать спеціальним законам, які також регулюють відносини у сфері природної та техногенної безпеки, – безпосередньо статті 30 Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [9] та статті 1 Закону України «Про Цивільну оборону України» [5]. Окрім того, норми прийнятого 2004 року Закону України «Про правові засади цивільного захисту» [10] у багатьох випадках дублюють ці закони або не відповідають їм. А виданий МНС України також 2004 року наказ «Про затвердження Порядку створення і функціонування територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту» [11], у супереч чинному законодавству, змінює порядок функціонування єдиної системи реагування на надзвичайні ситуації.

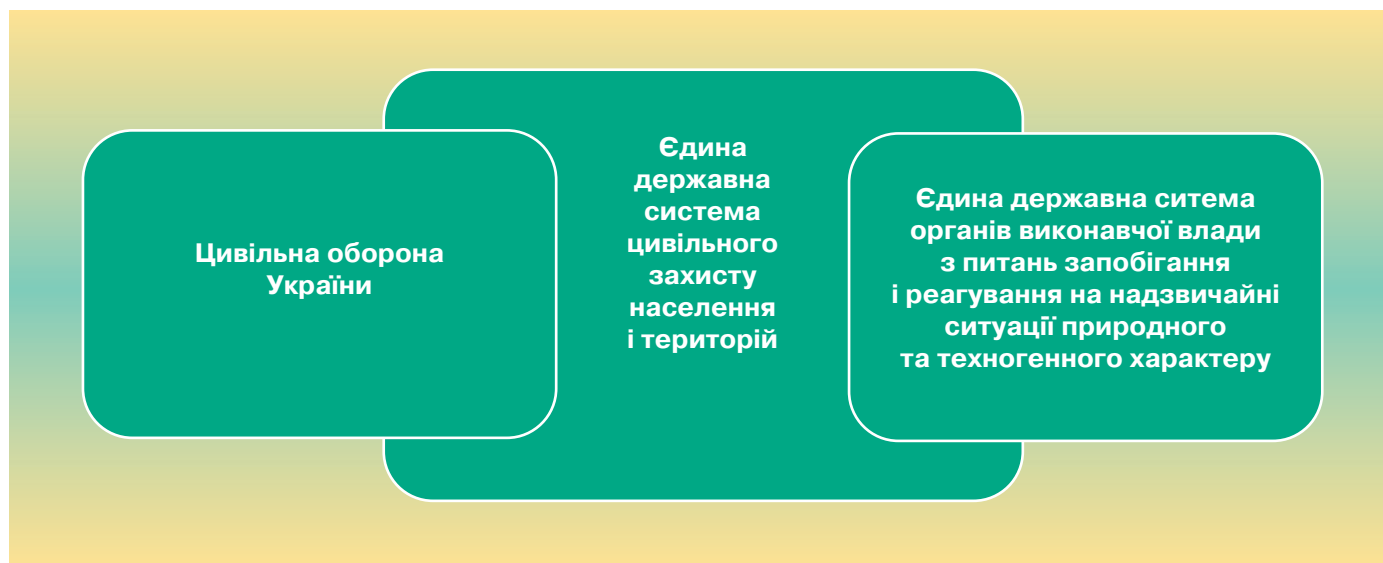
Таким чином зроблена спроба, не змінюючи чинного законодавства, перетворити ЄДСНС на Єдину державну систему цивільного захисту населення і територій (ЄДСЦЗ). У результаті національна система у сфері цивільного захисту в організаційному аспекті на сьогодні складається з трьох державних систем – Цивільної оборони України, ЄДСНС та ЄДСЦЗ, які, у свою чергу, є системами, що об'єднують державні органи, громади, посадових осіб, окремих громадян з фактично єдиними цілями й завданнями – захисту населення та територій від наслідків надзвичайних ситуацій. Організаційна структура державних органів у складі трьох визначених національним законодавством державних систем наведена на рисунку.

Процес реорганізації ЄДСНС у такий спосіб призвів до збільшення кількості законодавчих актів, які, з одного боку, значною мірою повторюють положення вже діючих основних

законів України, а з іншого боку, навпаки, суперечать їм, що дає можливість по-різному трактувати одну й ту саму ситуацію і часто спричинює непорозуміння між фахівцями різних рівнів влади.

Отже, неузгодженість окремих положень Закону України «Про правові засади цивільного захисту» із чинними на даний час законами України «Про Цивільну оборону України», «Про захист населення і територій від

цивільної оборони, унеможливило запровадження режиму оптимального й самодостатнього функціонування суб'єктів державного управління на регіональному та місцевому рівнях. Практично МНС, здійсню-



Взаємозв'язок державних систем захисту населення від надзвичайних ситуацій

На певному етапі розвитку системи цивільного захисту (внаслідок необґрунтованих волевільних рішень, інших суб'єктивних та об'єктивних причин) на територіальному рівні почали діяти дві управлінські структури: головні управління (управління) з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи у складі органу виконавчої влади і головні управління (управління) МНС України [12]. Аналогічна ситуація й на місцевому рівні, де паралельно працюють управління (відділи) місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування та структурні підрозділи територіальних органів МНС. Штучно утворена система двовладдя негативно вплинула на стан готовності й застосування органів управління та сил цивільного захисту за призначенням, сформувала умови для нездорових спекуляцій навколо цього питання.

надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» і низкою інших законодавчих актів спричинила ситуацію, що склалася. А наслідком стало руйнування діючої ЄДСНС і відповідно зниження готовності сил реагування на надзвичайні ситуації та події.

Не випадково 2006 року Комітетом Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи визнано, що фактично ЄДСНС перестала існувати тому, що з неї вилючено основу – територіальну підсистему, порядок функціонування якої, завдання, організація, склад сил і засобів визначається місцевою владою. Намагання надати право структурним підрозділам МНС на територіальному рівні керувати системою цивільного захисту відокремлено від місцевих органів влади є порушенням не тільки законодавства України, але й чинних норм міжнародного права з питань

ючі управління територіальними підсистемами через власні структури, перебирає на себе питання щодо захисту населення на відповідній території, що вказує на недосконалість і невідповідність організації такої структури основному призначенню системи, призводить до дублювання функцій і не сприяє реалізації державної політики у сфері цивільного захисту.

До того ж на сьогодні потребують перегляду існуючі функціональні підсистеми та перелік їх повноважень. Зараз нараховується біля п'ятдесяти підсистем, що роблять саму систему дуже громіздкою. Значна частина з них існує лише документально й не організовує роботу щодо захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій у доручених їм галузях економіки.

Таким чином, проблема створення досконалої системи захисту населення, територій, навколишнього середовища й довкілля нині постала дуже гостро на всіх

гілках влади й потребує негайного розв'язання.

З огляду на загальний стан природної та техногенної безпеки України основними завданнями системи цивільного захисту вважаються [14]:

1) удосконалення державного управління у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій;

2) запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;

3) поширення практичних заходів щодо захисту населення від надзвичайних ситуацій;

4) розвиток аварійно-рятувальних формувань.

Для реалізації цих завдань до найбільш актуальних питань, які потребують вирішення найближчим часом, слід віднести:

- усунення розбіжностей у законодавчій і нормативно-правовій базі;

- активне сприяння виконанню рішення й рекомендацій Комітету Верховної Ради з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи щодо розроблення державної концепції розвитку й удосконалення захисту населення та територій і кодексу України, який урегулює всі питання у сфері захисту населення та територій;

- на ділі перетворення органів і підрозділів державної пожежної охорони в оперативно-рятувальну службу;

- становлення в державі функціональних і територіальних підсистем й забезпечення їх діяльності, готовності до проведення ефективних заходів щодо захисту населення у випадку виникнення надзвичайних ситуацій.

При вирішенні цих питань основну увагу потрібно зосередити на забезпеченні реальної готовності органів управління, сил та засобів цивільного захисту всіх ланок до оперативного реагування на надзвичайні ситуації, на захисті населення й територій у разі їх виникнення,

якості проведення пошуково-рятувальних робіт, організованому переведенні системи цивільного захисту з мирного на воєнний стан, а також повномасштабній інтеграції до європейських, інших міжнародних структур і повноправній участі у вирішенні проблем загальноєвропейської безпеки.

Важливим чинником реформування системи цивільного захисту є підвищення ефективності превентивних заходів захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій на принципах пріоритетності завдань щодо рятування життя та збереження здоров'я людей

Варто наголосити на тому, що в разі запровадження режиму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів державного управління на місцевому рівні, визначеного Концепцією адміністративної реформи, яка планується в Україні, створення додаткових (паралельних) управлінських структур не відповідатиме проголошеним принципам достатньої самостійності місцевої влади, її децентралізації на державному рівні.

Важливими чинниками реформування системи цивільного захисту є: підвищення ефективності превентивних за-

ходів захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій на принципах пріоритетності завдань щодо рятування життя та збереження здоров'я людей; вчасне й повне виконання державних, регіональних і місцевих програм зменшення загрози й запобігання виникненню можливих надзвичайних ситуацій та мінімізації їх наслідків; накопичення матеріальних резервів усіх рівнів для проведення першочергових відновлювальних робіт; удосконалення інформаційного забезпечення у сфері цивільного захисту; навчання керівного складу та органів управління, підготовка сил і населення до дій в умовах загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, особливого періоду, воєнного та надзвичайного станів.

У ході реформування нормативно-правового поля системи захисту населення і територій на сучасному рівні доцільно передбачити розроблення:

- кодексу про цивільний захист населення;

- державної стратегії безпечного проживання населення в зонах підвищеного ризику та пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій в Україні;

- відомчих нормативно-правових актів різного рівня з питань цивільного захисту населення;

- галузевих норм, нормативів і правил безпеки виробництва, технологічних процесів, продукції (у тому числі декларування безпеки промислових об'єктів і ліцензування потенційно небезпечних виробництв);

- норм утримання й експлуатації наявного фонду захисних споруд, а також захисту персоналу від надзвичайних ситуацій;

- єдиної міжгалузевої методики ув'язки технологічних порушень з надзвичайними ситуаціями;

- структури та змісту системи норм і нормативів першочерго-

вого життєзабезпечення населення, критеріїв і показників оцінки підготовленості об'єктів до функціонування за надзвичайних ситуацій;

- державної нормативної бази для оцінювання безпеки ризику;
- системи нормативно-правового забезпечення ЄДСЦЗ та заходів щодо обмеження кількості нормативної документації;
- режимів захисту і правил поведінки людей в умовах зараження місцевості небезпечними речовинами;
- нормативно-правових актів і правил щодо радіаційного, біологічного та хімічного захисту населення.

Висновки. Законодавство України з питань природної та техногенної безпеки має суттєві особливості, що значною мірою впливають, з одного боку, на об'єкти та взаємовідносини в суспільному житті, які ним регулюються, а з іншого боку, на можливості вдосконалення самого законодавства.

Слід також зазначити, що існування на законодавчому рівні в Україні трьох державних систем, які певним чином дублюють одна одну, є для держави проблемою, яка вказує на недосконалість, неузгодженість і суперечність основних положень законодавчо-нормативної бази у сфері цивільного захисту. Дублювання змісту законів України «Про Цивільну оборону України», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про правові засади цивільного захисту» призвело до можливості їх різноманітного тлумачення і, як наслідок, ігнорування і навіть невиконання суперечливих вимог.

На сучасному етапі формування й реалізація державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій мають здійснюватися з урахуванням пов-

новажень центральних і місцевих органів виконавчої влади. Потрібно закладати основи такої взаємодії між центральними й місцевими органами виконавчої влади, за якої повною мірою можна було б реалізувати завдання цивільного захисту. В цьому контексті пану-

Існування в Україні трьох державних систем, які дублюють одна одну, вказує на недосконалість законодавчо- нормативної бази у сфері цивільного захисту

ючию має стати лише ідеологія державного будівництва, а не інтереси якоїсь однієї структури. З боку держави потрібно вжити комплекс заходів, суть яких полягає у створенні цілісної системи захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру і проведенні виваженої державної політики із цих питань.

Список використаних джерел

1. Горбулін, В. П. Методологічні засади розробки стратегії національної безпеки України / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський // Стратег. панорама. – 2004. – № 3. – Спосіб доступу: http://niisp.gov.ua/vydannya/panorama/2004_3.php.
2. Збірник нормативно-правових актів з питань надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру / за заг. ред. В. В. Дурдинця. – К. : Чорнобильінтерінформ, 2001. – Вип. 3. – 532 с.
3. Качинський, А. Б. Безпека, загрози і ризик : Наукові концепції та математичні методи / А. Б. Качинський. – К. : Ін-т пробл. нац. безпеки, 2004. – 472 с.

4. Про Концепцію Цивільної оборони України : постанова Верхов. Ради України : від 28 жовт. 1992 р. : № 2746-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 47. – Ст. 649.

5. Про Цивільну оборону України : Закон України : прийнятий 3 лют. 1993 р. : № 2974-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 14. – Зі змінами ; ост. ред. 20 черв. 2007 р.

6. Про питання щодо перетворення військ Цивільної оборони України і державної пожежної охорони в окрему невійськову службу : Указ Президента України : від 15 верес. 2003 р. : № 1040/2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 38. – С. 27. – Зі змінами ; ост. ред. 13 лип. 2004 р.

7. Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року : Указ Президента України : від 19 груд. 2003 р. : № 1467/2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 52, т. 1. – С. 112. – Зі змінами ; ост. ред. 15 січ. 2006 р.

8. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України : прийнятий 8 черв. 2000 р. : № 1809-III // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 28. – С. 2. – Зі змінами ; ост. ред. 3 берез. 2006 р.

9. Про правові засади цивільного захисту : Закон України : прийнятий 24 черв. 2004 р. : № 1859-IV // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 29. – С. 9. – Зі змінами ; ост. ред. 1 січ. 2008 р.

10. Про затвердження Порядку створення і функціонування територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту : наказ МНС України : від 3 листоп. 2004 р. : № 145 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 50. – С. 304.

11. Антоненко, В. М. Основи державного управління у сфері цивільного захисту / Володимир Антоненко // Надзвичайна ситуація. – 2006. – № 12. – С. 10–17.

12. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2006 році. – К. : Чорнобильінтерінформ, 2007. – 236 с.

ІНТЕГРОВАННИЙ ПРИКОРДОННИЙ МЕНЕДЖМЕНТ – ЄВРОПЕЙСЬКА МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ ДЛЯ УКРАЇНИ



ОЛЕКСАНДР МЕЛЬНИКОВ,
заступник голови Державної
прикордонної служби України,
директор міжнародно-правового
департаменту

Постановка проблеми. Сучасні тенденції економічної глобалізації крізь призму небезпеки тероризму та організованої злочинності, стрімкого зростання потоків незаконної міграції, поширення нелегального переміщення наркотичних речовин та торгівлю зброєю визначають потребу в превентивних заходах й ефективній охороні кордонів, а також регуляторній політиці національних урядів. На сьогодні це стало питанням політичного пріоритету як в Європейському Союзі, так і у всьому світі [1].

Економічно орієнтовані держави, розраховуючи на процвітання ринку й усебічний розвиток, вимушені створювати високий ступінь безпеки для своїх громадян. Поеднання саме цих двох цілей – забезпечення безпеки країни й розвитку торговельно-економічних відносин – впливає на завдання сучасного прикордонного менеджменту, що характеризується інтегрованою спрямованістю.

Ефективність імплементації цього інноваційного підходу вже підтверджується такими світовими лідерами, як Німеччина та Франція. Проте для незавер-

шених федеральних інституцій, таких як Європейський Союз, він перебуває в балансуєчому стані через складність узагальнення завдань існування єдиного зовнішнього кордону і 25 окремих законодавчо-адміністративних систем.

Мета статті – висвітлити труднощі, що постали перед Євросоюзом на шляху впровадження концепції інтегрованого прикордонного менеджменту, та, урахувавши досвід національних членів європейської команди і Європейської агенції з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах ЄС (FRONTEX)*, запропонувати рішення щодо подальших логічно-послідовних дій Кабінету Міністрів України у сфері державного управління забезпеченням прикордонної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Роль зовнішніх кордонів ЄС у забезпеченні безперешкодної та стабільної взаємодії всіх країн-учасниць, у захисті їх права, свободи і безпеки вже давно стала очевидною. Поняття «союз» і «спільний кордон» сформували нерозривне ціле ще з ранніх часів спільного

* Орган ЄС, створений відповідно до постанови Ради Європи від 26 жовтня 2004 року № 2007/2004 для покращення інтегрованого менеджменту на зовнішніх кордонах Євросоюзу. Місцезнаходження – Варшава (Польща). Партнери FRONTEX – відомства прикордонної служби.

ринку й митного союзу 60–70-х років XX століття.

Проте згодом об'єктом громадської уваги стало питання управління прикордонною діяльністю (спільно чи порізно). Це відбулося тоді, коли люди усвідомили щоденні реалії шенгенської країни – зникнення власних кордонів із сусідами та ліквідацію відповідальності своєї прикордонної поліції за нову спільну лінію кордону.

Лаакенська декларація* відобразила відповідне напруження в міжнародних відносинах та ініціювала дискусію щодо інтегрованого прикордонного менеджменту, який би враховував інтереси як зовнішніх сусідів ЄС, так і країн-членів. Утім ідентифікація проблеми не привела до негайного її вирішення – дебати розпочалися, але визнання інтегрованого прикордонного менеджменту залишилося на рівні заголовків і лозунгів.

Поняття інтегрованого управління зовнішніми кордонами закладене в Гаазькій програмі**. Воно й досі існує як концепція, хоча й набуває визнання.

Термін «інтегрований прикордонний менеджмент» має відносно коротку історію, що бере свій початок із середини 90-х років XX століття. Проте на сьогоднішній день він є ключовою складовою численних проєктів, пов'язаних з реформами як у галузі безпеки, так і економічній сфері в усьому світі. Поняття з'являється на урядових веб-порталах.

Філософія поняття багатовекторна – вона залежить від регіональних особливостей. Що стосується України, то з огляду на необхідність реформування її сектору безпеки інтегрований прикордонний менеджмент є концептуальною та стратегічною потребою.

Європейська концепція інтегрованого прикордонного менеджменту беззаперечно й комплексно прийнятна для України

Слід зазначити, що європейська концепція інтегрованого прикордонного менеджменту беззаперечно й комплексно прийнятна для України – на противагу угоді вільної торгівлі, запровадженій в країнах Північної Америки (NAFTA)*** [2]. Концепція може бути адаптована до потреб нашої країни з огляду на різноплановість державного кордону України на півдні та півночі, на сході та заході. Та й специфікою території Євро-союзу є його фрагментарна лінія кордону, що потребує відповідного реагування та комплексних рішень.

На противагу ситуації в ЄС інтегрований прикордонний ме-

неджмент в інших країнах, у тому числі в Україні, переважно має справу з ефективністю прикордонного регіонального співробітництва на національно-державному рівні. Частково така ситуація склалася в посткомуністичних країнах Східної Європи з традиційно закритими кордонами, що слугували для оборонних цілей та не відігравали важливої ролі у сфері переміщення людей та товарів. Разом з тим досвід України свідчить, що в разі ефективного керівництва та професійного використання європейських інструментів інституційного розвитку впровадження швидких та ефективних механізмів реформування прикордонного відомства (від системи управління кордонами в умовах тоталітарного устрою до системи, діючої в умовах демократичного розвитку) при постійному нарощуванні правоохоронних можливостей є відповіддю на сучасні потреби європейської безпеки.

В інших частинах земної кулі, зокрема на Північноамериканському континенті, інтегрований прикордонний менеджмент розглядається як стратегія зосередження уваги різних гілок влади на «завданнях кордону», що передбачає залучення приватних підприємців і громадян до забезпечення безпеки на північній та південній ділянках державного кордону США. Транскордонні заходи співробітництва між прикордонними відомствами сусідніх країн гарантовані угодою NAFTA.

* У грудні 2001 року в Лаакені (Бельгія) Європейською Радою прийнята декларація «Майбутнє Європейського Союзу», що проголошувала основні напрями майбутніх реформ і перетворень ЄС.

** Гаазька програма, затверджена Європейською Радою в листопаді 2004 року, висвітлює стратегічні цілі й завдання ЄС з посилення свободи, безпеки та права в Європі, називаючи пріоритетними такі сфери, як імміграція, інтеграція законних іммігрантів, діяльність прикордонної поліції, надання притулку, надання віз, обмін інформацією, боротьба з тероризмом та організованою злочинністю, співробітництво поліції та юридична співпраця в кримінальних і громадських справах, і наголошуючи, що вони належать до завдань і внутрішньої, і зовнішньої політики. Програма наслідує стратегію, схвалену Європейською Радою в Тампері (Фінляндія) у жовтні 1999 року, метою якої було визначення пріоритетних завдань щодо свободи, безпеки та права.

*** Тристоронній торговельний союз між урядами США, Канади та Мексики. NAFTA включає дві складові – Північноамериканську угоду з питань співробітництва у сфері навколишнього середовища (NAAEC) і Північноамериканську угоду з питань співробітництва у сфері праці (NAALC). Угода набула чинності з 1 січня 1994 року та є основою найбільшого у світі торговельного блоку.

Для нових незалежних держав у Східній Європі та на Балканах існує прямий зв'язок між прикордонним менеджментом і встановленням ринкових економічних відносин, пов'язаних з побудовою демократичних інституцій. Під час першої фази програм PHARE, TACIS і CARDS* значна увага приділялася розвитку ефективних прикордонних структур під патронатом митної та транспортної служб. Ціль, що традиційно називалася «покращення ефективності прикордонного контролю», з упровадженням програм набула бізнесового відтінку, отримавши назву «ефективний прикордонний менеджмент» (1997 рік), а згодом з'явився термін «стратегія інтегрованого прикордонного менеджменту» (1999 рік).

Інтегрований прикордонний менеджмент як спільна концепція програм Європейського Союзу PHARE, TACIS і CARDS включає такі основні елементи:

- жорсткі вимоги для органів державної влади центрального й регіонального рівнів (особливо установ прикордонного контролю та митної сфери) щодо співпраці й недопущення дублювання функцій;
- усебічне вирішення проблем у сфері торгівлі, транспорту, безпеки, протидії транскордонній злочинності та розвитку прикордонних регіонів;
- розбудова державного управління з питань двостороннього співробітництва на спільних кордонах.

Для наднаціонального рівня державного управління європейські дослідники пропонують концепцію інтегрованого прикордонного менеджменту, показану на рис. 1.

Слід підкреслити, що вищезазначені основні принципи включають покращення різними адміністративними гілками влади й органами державної

прикордонної служби своєї внутрішньої організації шляхом установа сучасного обладнання, комунікаційної інфра-

Концепція може бути адаптована до потреб нашої країни з огляду на різноплановість державного кордону України на півдні та півночі, на сході та заході

структури та уніфікованого програмного забезпечення (як приклад SIS I, II), а також упровадження сталого співробітництва між їх центральними та місцевими рівнями управління, у тому числі між пунктами пропуску й на «зеленому» чи «блакитному» кордонах.

Узагальнивши теорію управління у сфері прикордонної безпеки, пропоную *функціональну структуру інтегрованого прикордонного менеджменту*, що визначає повноваження учасників зазначеного процесу як елементів державного управління з використанням новітніх технологій (рис. 2).

Основу системи інтегрованого прикордонного менеджменту становить міжнародна кооперація, спрямована на створення прикордонної безпеки

Із запропонованих концептуальних засад створення системи інтегрованого прикордонного

менеджменту можна зробити висновок, що її основу становить міжнародна кооперація, спрямована на створення прикордонної безпеки. Так, адміністрація Державної прикордонної служби України вживає найактивніші заходи щодо розвитку дво- та багатостороннього співробітництва з прикордонними відомствами сусідніх країн і держав Чорноморського регіону, а також з країнами «старої» Європи. Одним з важливих напрямів міжнародного співробітництва є участь прикордонного відомства в діяльності міжнародних організацій, до складу яких входить Україна: ООН, ОБСЄ, ГУАМ, СНД (як спостерігач), МОМ, ОЧЕС [3].

Питання міжнародної технічної допомоги вітчизняною прикордонною службою розглядається як елемент консолідованих зусиль усієї світової спільноти в протидії нелегальній міграції, торгівлі людьми, контрабанді товарами та іншим протиправним діям [4].

У рамках реалізації Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, враховуючи курс нашої держави на європейську та євроатлантичну інтеграцію, керівництво прикордонного відомства здійснює пошук і залучення додаткових джерел фінансування на закупівлю технічного обладнання для оснащення підрозділів та підготовки персоналу відомства.

Серед найбільш яскравих прикладів реалізації спільних з Європейською Комісією проєктів міжнародної технічної допомоги за програмою TACIS протягом 2006–2008 років слід відзначити «Посилення прикордонного менеджменту на україно-молдовському кордоні» (BOMUK-3); «Посилення прикордонного менеджменту постачання спеціального облад-

* Інструменти ЄС для надання міжнародної технічної допомоги: PHARE і TACIS – програми для країн Центральної та Східної Європи, CARDS – для Західнобалканського регіону.

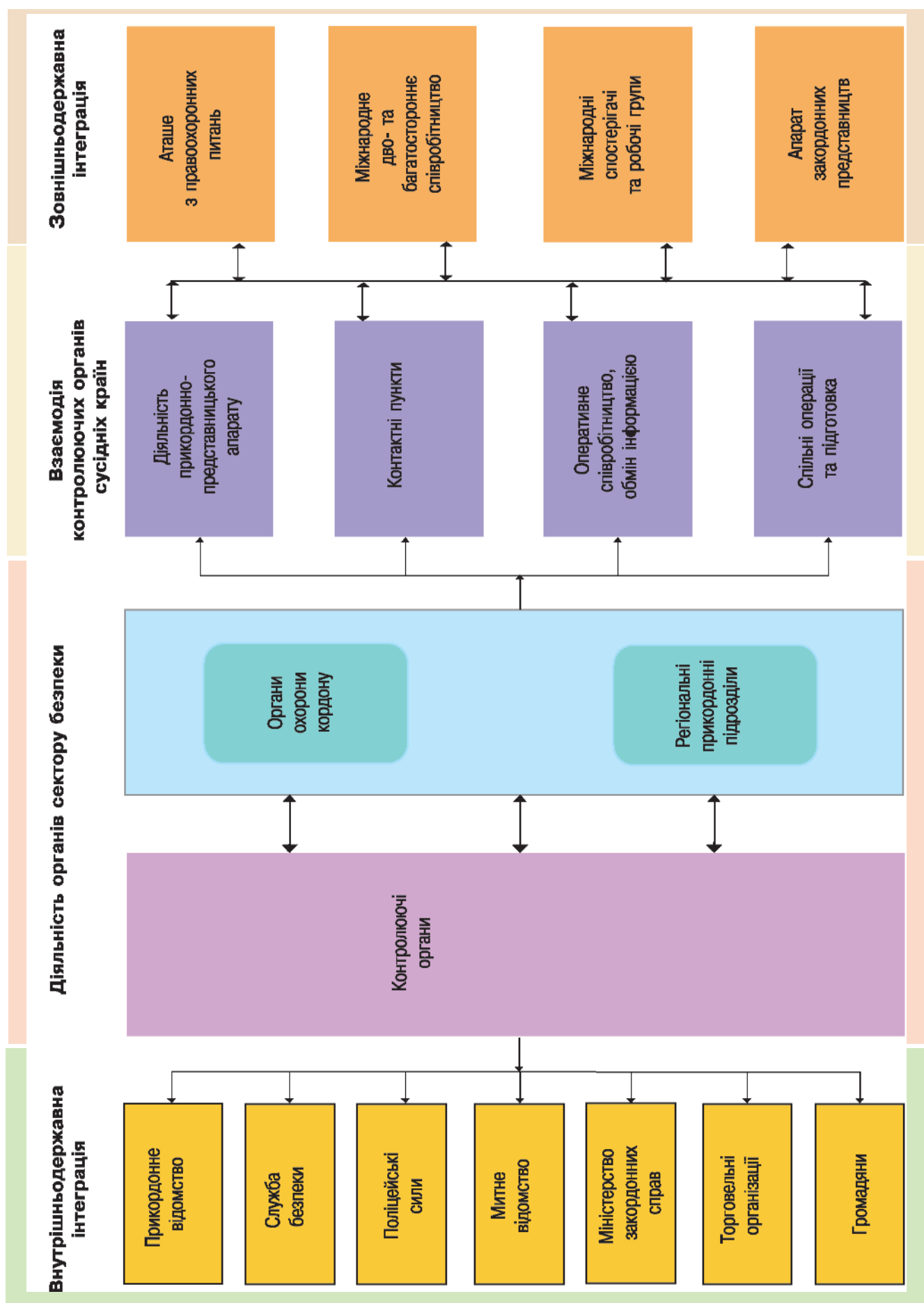


Рис. 1. Концепція інтегрованого прикордонного менеджменту

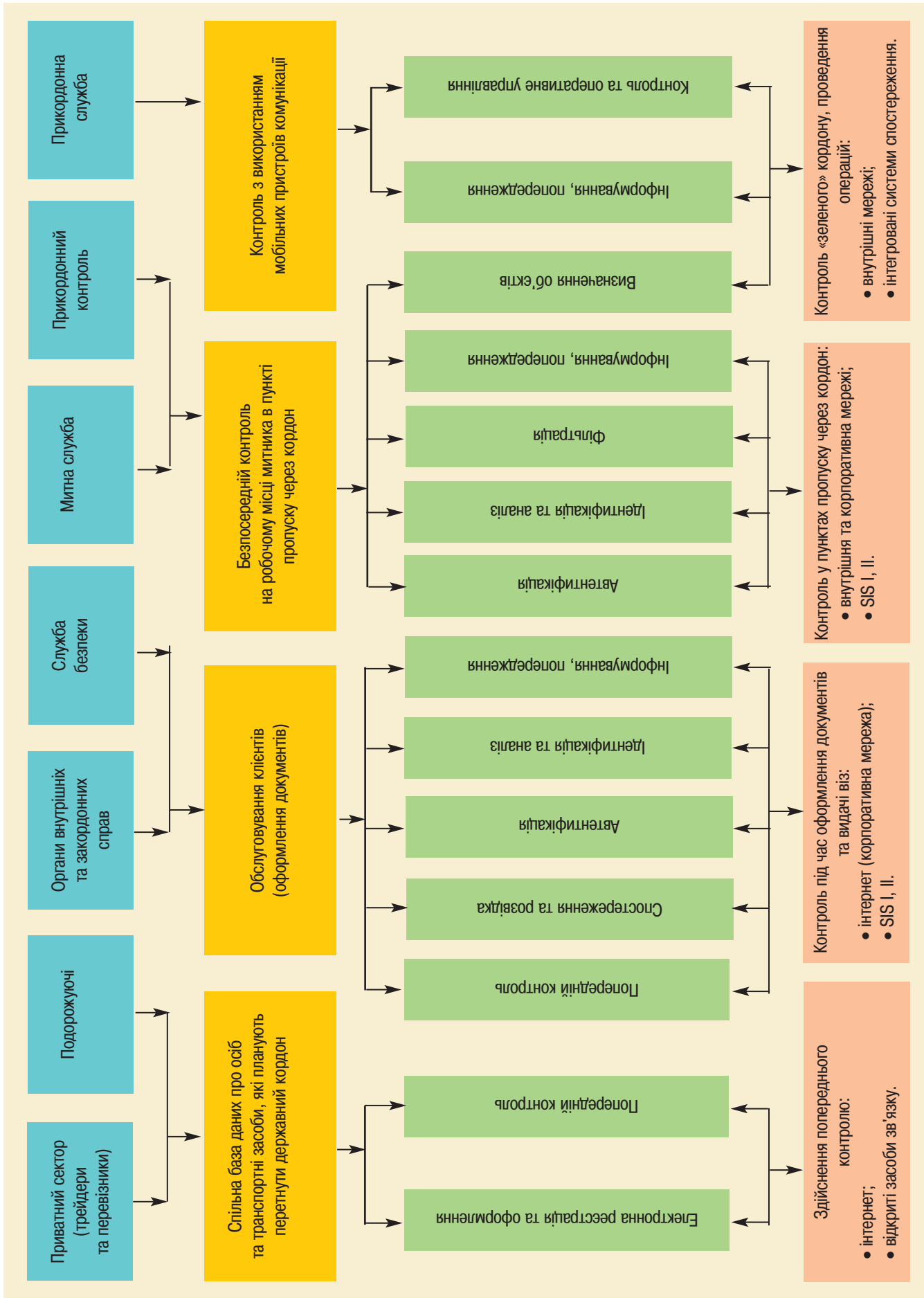


Рис. 2. Функціональна структура інтегрованого прикордонного менеджменту (міжгалузева)

нання органам охорони державного кордону» (BOMUK-4); «Запровадження системи управління ризиками аналізу і кримінального аналізу в Державній прикордонній службі України»; «Зміцнення потенціалу у сфері управління міграційними процесами України. Фаза 1–2»; «Посилення прикордонного менеджменту на україно-молдовському кордоні» (BOMMOLUK-1); «Покращення системи управління людськими ресурсами в Державній прикордонній службі України. Фаза 2» (HUREMAS I,II).

Важливою рисою інтегрованого прикордонного менеджменту є забезпечення професіоналізації служб і відомств. Так, припиняється залучення до здійснення прикордонного контролю солдатів-призовників: система перевірки на зовнішніх кордонах має відповідати вимогам Шенгенської угоди [5].

На сьогодні з міжнародними стандартами узгоджується чотирирівнева концепція інтегрованого прикордонного менеджменту, що передбачає: 1) всебічний підхід до проблем на кордоні; 2) адміністративні лінії розмежування; 3) національні лінії розмежування; 4) професіональні вміння і навички. Зокрема такої концепції дотримуються НАТО і ОБСЄ під час розроблення рекомендацій та інших настановних документів у сфері безпеки.

З одного боку, посилення національної та прикордонної безпеки держави розглядається як невід'ємна частина стратегії інтегрованого прикордонного менеджменту через забезпечення непроникливості кордону при створенні умов для вільного (легального) пересування людей. З іншого боку, інтегрований прикордонний менеджмент надає можливості для зміцнення національної безпеки за допомогою широкого використання сучасного обладнання, уніфікованих комунікаційних структур і баз даних.

Метою високотехнологічного та послідовно структурованого контролю є прискорення процедури пропуску на кордонах для легальних подорожуючих. Використання новітніх технологій спрощує бюрократичні процедури і зменшує

Ретельно збалансований підхід до концепції інтегрованого прикордонного менеджменту в Україні має погодити інтереси всіх, причетних до поняття «кордон»: подорожуючих, перевізників, прикордонного персоналу та інших служб сектору безпеки

загальний час проходження прикордонно-митних формальностей особами та транспортними засобами на митницях. Разом з тим застосування в прикордонній перевірці такого найсучаснішого обладнання, як засоби біометрії, і досі призводить до певних юридичних проблем (зокрема, що стосується положень міжнародного приватного права).

Ретельно збалансований підхід до концепції інтегрованого прикордонного менеджменту в Україні має погодити інтереси всіх, причетних до поняття «кордон»: подорожуючих, перевізників, прикордонного персоналу та інших служб сектору безпеки. Беручи до уваги занепокоєння щодо безпеки країн – членів ЄС, у тому числі віддалених від зовнішнього кордону, такий механізм гарантуватиме ефективні заходи з протидії транскордонній злочинності та

сприятиме піднесенню рівня довіри до нашої країни, що є необхідною умовою для відкриття кордонів за Шенгенською угодою.

Висновки. Подальше впровадження концепції інтегрованого прикордонного менеджменту в рамках Плану дій Україна – ЄС та інших механізмів співробітництва створює підґрунтя для формування прикордонної безпеки, ефективних управлінських механізмів із протидії тероризму й організований злочинності, незаконній міграції й нелегальному перевезенню наркотичних речовин, торгівлі зброєю тощо. Повернення до фрагментарних підходів у прикордонній охороні призведе до ризику не тільки у сфері безпеки державного кордону, але й в інших сферах життєдіяльності будь-якої держави.

Список використаних джерел

1. Горбулін, В. П. Бачити європейську та євроатлантичну інтеграцію крізь призму громадської думки та поглядів експертів : вступна промова / Володимир Горбулін // Євроатлантикінформ : наук.-аналіт. бюл. Нац. центру з питань євроатлантичної інтеграції України. – 2005. – № 6. – С. 4. – Матеріали наук.-практ. конф. «Актуальні пробл. реалізації Україною стратегіч. курсу на європ. та євроатлантич. інтеграцію : громад. думка та експертні оцінки».
2. Andreas, P. Border Games : Policing the US-Mexico Divide / Peter Andreas. – London : Cornell Univ. Press, 2000. – 192 p.
3. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року : Указ Президента України : від 19 черв. 2006 р. : № 546/2006. – Спосіб доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgiibin/laws/main.cgi?nreg=546%2F2006>.
4. Горбулін, В. П. На захист національних інтересів / Володимир Горбулін // Політика і час. – 1995. – № 2. – С. 3–8.
5. Den Boer, M. Justice and Home Affairs Cooperation in the European Union : Current Issues / Monica den Boer // European Inst. of Publ. Administration. – 1996. – № 1. – P. 1–9.

ПІДГОТОВКА ФАХІВЦІВ З ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ДОСВІД БОЛГАРІЇ ТА ПОЛЬЩІ



МИКОЛА ЛАХИЖА,
кандидат історичних наук, доцент,
заступник начальника
Управління державної служби
Головного управління державної служби
України в Полтавській області

Постановка проблеми. Євроінтеграційний вибір України примушує звертати особливу увагу на забезпечення його реалізації відповідними інструментами. Одним з найважливіших, як свідчить зарубіжний досвід європейської інтеграції, є підготовка кадрів, особливо для публічної адміністрації. У зв'язку із цим закономірно постає завдання створення дієвої національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, спроможної задовольнити в повному

обсязі потреби органів державної влади та органів місцевого самоврядування фахівцями з високим рівнем професіоналізму, здатних компетентно й відповідально на державному, регіональному й місцевому рівнях упроваджувати стратегію інтеграції України до ЄС і НАТО [1].

Активізації роботи в цьому напрямі передувало затвердження Указом Президента України Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки [2]. Під час виконання даної програми виникли проблеми, зокрема такі, як відсутність і на центральному, і на регіональному рівнях єдиного координатора, також бракувало централізованого фінансування та досвіду роботи.

Тривалий час давалася взнаки й відсутність розуміння суті поняття «фахівець у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції». Лише 2005 року спільним наказом Головного управління державної служби України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства юстиції України затверджено методичні рекомендації щодо визначення органами державної влади й органами місцевого самоврядування потреб у фахівцях у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції,

визначено терміни роботи та мінімальні вимоги до таких фахівців [3]. Того ж року наказом Міністерства освіти і науки України затверджено перелік спеціальностей та спеціалізацій для підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, критерії й порядок відбору вищих навчальних закладів і закладів післядипломної освіти для проведення такої роботи [4].

Крім того, спостерігалися певні розбіжності між підготовленими навчальними програмами і вимогами практики, що яскраво помітно на прикладі вивчення іноземних мов. Виникає також питання щодо необхідності включення до програми спеціалізації з євроатлантичної інтеграції, оскільки, на нашу думку, це специфічний напрям роботи, що насамперед стосується дипломатів та військових. Про важливість порушення цього питання говорить навіть той факт, що з 15 затверджених спеціалізацій лише одна – «Політика європейської та євроатлантичної інтеграції» – охоплювала євроатлантичний аспект.

Ці недоліки значною мірою враховані Головним управлінням державної служби України під час розроблення проекту Концепції Державної цільової соціальної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008–2011 роки [1]. Удосконаленню нової програми сприятимуть експертне та громадське обговорення. Вважаємо, що суттєвим при виробленні її остаточного варіанту має бути іноземний досвід роботи з підготовки фахівців, які необхідні для наближення діяльності українських органів влади до європейських вимог.

Серед українських науковців, які присвятили свої праці темі

європейської та євроатлантичної інтеграції – В. Г. Бульба, Н. А. Гнидюк, В. П. Горбулін, І. А. Грицяк, В. В. Копійка, Я. Й. Малик, В. Є. Новицький, В. І. Чужиков, Т. І. Шинкаренко та інші вчені. Хоча питання євроінтеграції України одні з найпопулярніших серед вітчизняних політиків та вчених і розкриваються як у науковій, так і навчальній літературі, але проблема підготовки фахівців у сфері європейської інтеграції залишається малодослідженою. Тому завданням даної статті є аналіз зарубіжного досвіду підготовки фахівців для забезпечення євроінтеграційного розвитку та вироблення на його основі рекомендацій щодо проведення аналогічної роботи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Вивчений нами досвід Республіки Болгарія та Республіки Польща свідчить, що відсутність необхідної чисельності належно підготовлених кадрів відчувалася під час підготовки вищезгаданих країн до вступу в ЄС та адаптації в ньому, хоча наявними кадрами досить значна робота проводилася. Виходячи із цього завчасна турбота про підготовку таких фахівців в Україні видається необхідною.

Болгарія належить до 29 країн, які підписали 1999 року Болонську декларацію, що суттєво вплинуло на реформування освітньої галузі країни з урахуванням європейських вимог. Серед інших переваг варто відзначити зростання мобільності викладачів, дослідників та студентів, упровадження європейських стандартів вищої освіти та міжінституційне співробітництво, інтегрування програм підготовки фахівців.

З 1997 року в Болгарії проводиться підготовка фахівців публічної адміністрації з огляду на європейське спрямування. Такі спеціалісти необхідні й серед членів парламенту, осіб, які працюють з європейськими фунда-

ми тощо. Особливо нагальною є потреба в таких фахівцях, як:

- програмісти та веб-дизайнери, здатні адаптувати європейські підходи й термінологію до місцевих умов, створити базу даних державною мовою;
- перекладачі;
- мовознавці-лексикологи, лексикографи, термінологи, соціолінгвісти, політиколінгвісти, євролінгвісти;
- консультанти з різних питань європейської інтеграції – політологи, спеціалісти з європейського права, економісти;
- викладачі курсу з європейської інтеграції;
- PR-спеціалісти, які б могли працювати з європейськими партнерами та громадськістю [5].

Програма навчання за фахом «публічна адміністрація» болгарського Інституту публічної адміністрації та європейської інтеграції передбачає курси: розвиток кар'єри, нормотворчість, адміністративна організація й культура, управлінська вправність, розвиток людських ресурсів, фінансове управління, регіональний розвиток, адміністративна та фінансова децентралізація, європейська інтеграція, підготовка до членства в ЄС, е-адміністрація, іноземні мови.

Підготовка проводиться за кваліфікаціями «бакалавр», «магістр», «доктор». Бакалаврський ступінь дає змогу працювати за трудовою угодою в центральній та місцевих адміністраціях, у бюджетних організаціях, недержавних органах експертами, референтами та спеціалістами з питань європейської інтеграції у сфері європейського адміністративного перетворення. Ступінь магістра свідчить про комплексну підготовку й надає можливість претендувати на державну службу та високі посади в ній.

Спеціалістів з питань європейської інтеграції готують також у Школі публічних фінансів, Дипломатичному інституті, Національному інституті право-

суддя й інших навчальних закладах та центрах, у тому числі й приватних та іноземних. Наприклад, Європейський центр навчання «Лактеа» створено як організацію для підготовки працівників місцевих адміністрацій з питань європейської інтеграції. Він ефективно готує фахівців за спеціальними навчальними програмами [6]. Отже, в Болгарії навчання європейського спрямування передбачає насамперед підготовку спеціалістів традиційних спеціалізацій, але з поглибленим вивченням іноземних мов, специфіки діяльності європейських інституцій і європейського права.

У Польщі також приділяється значна увага підготовці кадрів для євроінтеграційної сфери. Досвід цієї країни з питань навчання працівників публічної адміністрації у зв'язку з підготовкою до вступу в ЄС теж варто взяти до уваги.

Торуючи «європейську навчальну стежку», до 2002 року у варшавських закладах освіти післядипломну підготовку отримали близько 1 000 фахівців. Велася підготовка й у регіональних навчальних закладах. Понад 2 100 осіб пройшли стажування при Європейській комісії та урядових адміністраціях держав – членів ЄС. Понад 300 молодих працівників центральних органів влади Польщі стажувалися в європейських інституціях.

Близько 15 000 працівників публічної адміністрації Польщі стали учасниками навчання, семінарів, конференцій, організованих за програмою PHARE економічної допомоги Європейського Союзу та за підтримки таких членів ЄС, як Австрія, Данія, Франція, Нідерланди, Німеччина, Люксембург, Швеція, Велика Британія й Італія. Польща також використовувала допомогу інститутів ЄС, зокрема Європейського колегіуму в Брюгге та його філіалу в Натоліні, Європейського інституту

публічної адміністрації в Маастрихті, Європейського інституту у Флоренції.

Євроінтеграційний вибір України примушує звертати особливу увагу на забезпечення його реалізації відповідними інструментами. Одним з найважливіших, як свідчить зарубіжний досвід європейської інтеграції, є підготовка кадрів, особливо для публічної адміністрації

У період з 1999 до 2002 року завдяки програмі PHARE здійснювалося навчання працівників публічної адміністрації з метою поглиблення розуміння концепції інституційного розвитку. При цьому проводився попередній аналіз готовності польської адміністрації до членства Польщі в ЄС й окреслювалися потреби в навчанні. У підсумку навчанням за програмою PHARE було охоплено 1 650 працівників адміністрації (60 % – центральної, 40 % – регіональної). Програма впроваджувалась у два етапи шляхом проведення п'ятиденних семінарів і передбачала вивчення питань розвитку європейської інтеграції, інституцій і механізмів функціонування ЄС, системи права та процедур, регіональної політики ЄС, а також процесу інтеграції Польщі в ЄС, адаптації польського права до права ЄС та ролі й завдань польської публічної адміністрації в цьому процесі.

У співпраці з французькими, ірландськими та португальськи-

ми колегами з 2000 року в рамках PHARE втілено в життя програму «Розвиток людських ресурсів – сприяння місцевій та самоврядній адміністрації щодо перспективи членства в Європейському Союзі». Її головне завдання – підготовка працівників воєводських, маршалківських урядів і староств до активної участі у здійсненні регіональної політики ЄС та використання фінансових механізмів. Проводилося по тричотири семінари в кожному воєводстві та закордонне тиждне стажування учасників. Теоретичні знання, отримані під час семінарів, закріплювалися на практиці опрацюванням реальних проектів. Другим важливим компонентом роботи стала відповідна підготовка 48 викладачів воєводських навчальних закладів.

З 2001 року в межах PHARE реалізовувався проект «Сприяння впровадженню у повітах та гмінах напрацювань європейської спільноти». Близько 4 000 працівників органів територіального та місцевого самоврядування вивчали доробок ЄС щодо регіональної політики й ті напрями роботи, що стосуються безпосередньо їхньої діяльності. Окремо в кожному із 16 воєводств проводилися навчання, загальна кількість учасників яких становила 800 осіб. Це війти, старости, бургомістри та президенти міст. У чотирьох циклах дводенних семінарів використовувались інтерактивні методи навчання.

Здійснено й інші програми, серед яких варто виділити проект «Комплексна стратегія підготовки польської центральної адміністрації до членства в ЄС» (програма PHARE 2002). За цим проектом протягом двох років навчанням охоплено майже 3 000 службовців.

Окрім того, з 1995 до 2002 року близько 5 800 представників різних рівнів влади Польщі навчалися у рамках проекту

ТАІЕХ (Інструмент технічної допомоги та обміну інформацією). Програма їхнього навчання пов'язувалася з реалізацією Національної програми підготовки Польщі до членства в ЄС і охоплювала всі сектори інтеграції.

Отже, підготовка фахівців у сфері європейської інтеграції охоплювала всі рівні публічної адміністрації Польщі. Тематика навчальних програм для працівників центральної адміністрації передбачала насамперед вивчення правової бази Євро-союзу. Для працівників регіональних органів влади першочерговим вважалося вивчення правового доробку ЄС щодо регіональної політики, сільського господарства та використання фондів ЄС. Велике значення надавалося розвиткові контактів польських міністерств та регіональних органів влади з аналогічними зарубіжними інституціями.

Помітну роль в організації навчання європейського спрямування в Польщі відігравали неурядові організації. Наприклад, Фонд економічного навчання реалізував кілька програм щодо забезпечення здатності польських інституцій та організацій використовувати європейські структурні фонди. Значна увага зверталася на підготовку викладачів з питань європейської інтеграції. Як правило, вирішення таких завдань здійснювалось у співпраці з неурядовими організаціями європейських країн. На інтернет-порталі фонду [7], як і на веб-сторінках інших організацій розміщено інформацію про ЄС.

Не залишилася непоміченою й освітня діяльність Фонду розвитку місцевої демократії, під егідою якого діють чотири регіональні вищі школи публічної адміністрації (ВШПА) – у Білостоку, Кельце, Лодзі та Щецині. Усі вони постійно співпрацюють з європейськими організаціями та дають студентам знан-

ня з євроінтеграційної тематики. Наприклад, ВШПА у Білостоку серед інших спеціалізацій післядипломної освіти пропонує такі, як: «Європейська інтеграція й управління проектами», «Європейське суспільство та освіта»; ВШПА в Кельце запрошує навчатися на денне відділення за спеціалізацією «Європейська адміністрація» та курси підвищення кваліфікації «Європейське адміністративне управління», «Управління проектами в процесі європейської інтеграції»; ВШПА в Щецині на стаціонарі має спеціалізацію «Європейська регіональна адміністрація» [8]. Крім того, євроінтеграційна тематика є складовою навчань багатьох програм, що реалізуються фондом.

Значну роботу провів Європейський інститут в Лодзі, який активно співпрацював з навчальними закладами країн ЄС та інших держав. У межах такого співробітництва з 1994 року організовано навчання понад 12 000 працівників публічної адміністрації. Ці ж завдання залишаються актуальними й сьогодні: інститутом щорічно проводиться більш як 10 семінарів євроінтеграційної тематики [9]. Заклад отримав статус філії Інституту публічної адміністрації в Маастрихті й тому проводить навчання для польської публічної адміністрації.

Вступ Польщі до ЄС позитивно вплинув на реалізацію освітньої політики завдяки можливості використовувати додаткові кошти й допоміг багатьом молодим полякам отримати освіту в інших європейських державах. Такий крок керівництва країни забезпечив зростання:

- участі польських освітніх закладів у програмі Comenius;
- чисельності польських студентів, які скористалися програмою Sokrates-Erasmus;
- кількості поїздок у рамках програми Leonardo da Vinci;
- квоти стипендій.

Надання можливості громадянам Польщі отримати знання європейського рівня дає змогу реалізувати головну мету Лісабонської стратегії – вибудувати до 2010 року європейську економіку [10].

Відразу після вступу Польщі до ЄС прийнято Національний план розвитку на 2004–2006 роки [11]. Серед його семи операційних програм є така, що передбачає розвиток людських ресурсів. У ній ідеться, зокрема, про необхідність забезпечення відповідних служб належним інструментарієм, аби вони були здатні відповідати новим вимогам у зв'язку з євроінтеграцією [12].

У 2005 році до переліку спеціальностей, вимоги до яких визначено на державному рівні, введено фах «спеціаліст з питань європейської інтеграції» (код 247902). Підготовка та перепідготовка таких фахівців децентралізовані, проводяться в різних закладах, охоплюють державних службовців, працівників публічних інституцій та викладачів. Курс передбачає вивчення економіки, адміністрації держав – членів ЄС, системи права ЄС, його інституцій тощо.

Певне уявлення про суть підготовки фахівців з європейської інтеграції дає перелік спеціальностей курсів Вищої школи управління «Навчання»: консультант з європейських фондів, управлінець проектів, що фінансуються ЄС, спеціаліст з експорту, бухгалтер підприємств (з урахуванням вимог ЄС), PR-технолог, спеціаліст з комп'ютерної графіки, фахівець кадрової служби, торговий представник. Післядипломна освіта проводиться за такими напрямками: фонди ЄС, управління кадрами з елементами психології, PR з елементами психології управління, управління працівниками освіти, політичний маркетинг, логістика, бухгалтерський облік, управління та маркетинг [13].

Проведений нами аналіз структури ринку праці в кількох польських містах підтверджує, що попит на послуги фахівців з європейської інтеграції існує. Такі фахівці зайняті в центральних та місцевих органах влади, у виробничій сфері, неурядових організаціях тощо. Практикується також поєднання функцій. Наприклад, у штаті уряду гміни Недза, що у Слеському воєводстві, передбачено посаду спеціаліста з питань європейської інтеграції й відпочинку. Серед його обов'язків можна виділити рекламну діяльність, співпрацю з неурядовими організаціями (у тому числі й інших держав), популяризацію ЄС на теренах гміни через проведення конференцій, громадських слухань, конкурсів, фестивалів [14].

Значна увага як у Болгарії, так і в Польщі звертається на вивчення державними службовцями іноземних мов, що вважається неодмінною умовою успішної роботи з урахуванням вимог ЄС.

У Польщі, зокрема, вимога знання однієї з іноземних офіційних мов країн ЄС введена з 2006 року до Статуту цивільної служби (характерно, що до цього існувала вимога просто знання іноземної мови), чим посилено її проєвропейську спрямованість.

У Болгарії мовна підготовка державних службовців також передбачає вивчення мов, найпоширеніших в Євросоюзі.

Висновки. Отже, аналіз іноземного досвіду вказує на необхідність:

1) комплексного підходу до трансформації української освіти в контексті європейської інтеграції (програма підготовки та перепідготовки фахівців у сфері європейської інтеграції має ув'язуватись із системними змінами в галузі освіти загалом та в системі підготовки працівників публічної адміністрації зокрема);

2) визначення потреби у фахівцях, які знаються на питаннях європейської інтеграції;

3) надання сучасних знань з мов та комп'ютерних технологій при підготовці фахівців усіх галузей;

4) посилення уваги до підготовки на базі існуючих спеціальностей фахівців зі знанням специфіки діяльності інституцій Євросоюзу, його економіки, політики, культури;

5) установа фахових вимог до спеціалістів з європейської інтеграції;

6) звернення особливої уваги на підготовку та перепідготовку державних службовців з урахуванням європейських вимог;

7) налагодження тісної співпраці з європейськими навчальними закладами та інституціями, забезпечення ширшого доступу до європейських освітніх програм, організація навчання та стажування українських фахівців за кордоном;

8) перепідготовки спеціалістів згідно з конкретними практичними потребами;

9) урахування досвіду підготовки фахівців з питань європейської інтеграції, набутого неурядовими організаціями в рамках грантових програм (а це потребує аналізу такої роботи та моніторингу ефективності використання підготовлених спеціалістів).

Список використаних джерел

1. Концепція Державної цільової соціальної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008–2011 роки // Прес-релізи / Пресцентр Голодержслужби України. – Спосіб доступу: <http://www.guds.gov.ua/control/uk>.

2. Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки : Указ Президента України : від 13 груд. 2003 р. : № 1433. – Уряд, кур'єр. – 2003. – 25 груд.

3. Про затвердження методичних рекомендацій щодо визначення органами державної влади та органами місцевого самоврядування потреб у фахівцях у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції : наказ Голодержслужби України, Мін. освіти України, Мін'юсту України : від 23 лют. 2005 р. : № 57/120/20. – Вісн. держ. служби України. – 2005. – № 2. – С. 83–86.

4. Про затвердження Переліку спеціальностей та спеціалізацій, Критеріїв і порядку відбору, складу Міжвідомчої експертної групи із забезпечення відбору вищих навчальних закладів та закладів післядипломної освіти для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції : наказ Мін. освіти України : від 24 берез. 2005 р. : № 182. – Офіц. вісн. України. – 2005. – № 15. – С. 344.

5. Евроинфо център. – Спосіб доступу: <http://internetreklama.com/bulgaria/euroinfocenter>.

6. Лактеа : Європейски центр за обучение. – Спосіб доступу: <http://www.lactea.hit.bg>.

7. Fundacja Edukacji Ekonomicznej. – Спосіб доступу: <http://europa.edu.pl/portal/index/strony?mainSP=stony>.

8. Sprawozdanie Roczne Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. – Warszawa : Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2003. – 68 s.

9. European Institute. – Access technique: <http://www.ie.lodz.pl/index.asp?l=en>.

10. Polska w Unii Europejskiej: doświadczenia pierwszego roku członkostwa. – Warszawa : Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2005. – 326 s.

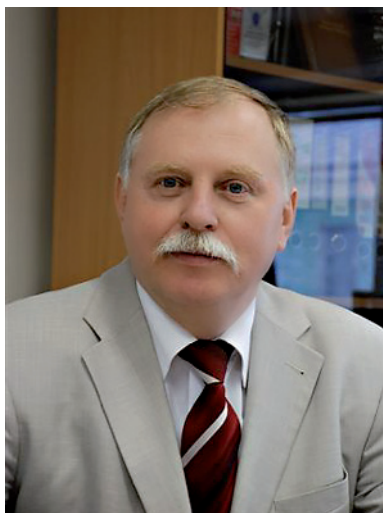
11. Narodowy Plan Rozwoju : 2004–2006. – Warszawa : Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2004. – 200 s.

12. Sektorowy Program Operacyjny: Rozwój Zasobów Ludzkich : 2004–2006. – Warszawa : Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2004. – 216 s.

13. Edukacja : Informacje o programach studiów : Dalsze możliwe ścieżki kształcenia. – Спосіб доступу: <http://www.erasmus.edukacja>.

14. Gmina Nedza : Urząd gminy : Samodzielne stanowiska. – Спосіб доступу: <http://www.nedza.pl>.

СУЧАСНІ ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ



ВІКТОР ВОЛОХОВ,
доцент кафедри теорії та технології
програмування Київського національного
університету імені Тараса Шевченка



ЮРІЙ ЩЕПОТКО,
начальник відділу електронного урядування
управління аналізу політики і стратегії
розвитку державної служби Головного
управління державної служби України

Постановка проблеми. Сьогодні ще далеко не всі підприємства, установи та організації автоматизували виконання завдань, пов'язаних з управлінням персоналом. Проте навіть там, де така автоматизація відбулася, вона не завжди охоплює повний спектр функцій, виконуваних HR-менеджерами*. Причому одним доводиться вирішувати ці питання в різних, не зв'язаних між собою інформаційних системах, іншим – у системах власної розробки.

Така автоматизація процесів управління персоналом перестає задовольняти сучасні потреби. Як показують останні дослідження, реальна автоматизація управління персоналом не влаштовує понад 70 % з опитаних HR-менеджерів. Головна причина їхнього незадоволення – обмануті очікування: керівники кадрових підрозділів сподіваються на суттєві зміни в роботі від впровадження автоматизованих HR-систем, проте полегшення не відбувається. Тільки в тому разі, якщо завдання управління людськими ресурсами чітко продумані та формалізовані, засоби автоматизації прискорюють процеси менеджменту та роблять їх більш ефективними, якщо ні, автоматизована система у кращому випадку виявить проблеми й недоліки, у гіршому – ще більше заплутає.

* HR (Human Resources) – людські ресурси, персонал.

** ERP (Enterprise Resources Planning) – планування ресурсів підприємства, установи.

З огляду на це вбачається **актуальним** розглянути методичні та практичні аспекти досвіду впровадження сучасних інформаційних технологій кадрового менеджменту на державній службі. Висвітлення даних питань є **метою статті**.

Виклад основного матеріалу. Перші прообрази сучасних HR-систем з'явилися ще у 80-х роках минулого століття. Уже тоді на великих підприємствах використовувалися власні програми, що допомогли автоматизувати рутинні процеси кадрового обліку, на які кадровики витрачали до 60 % робочого часу.

З тих пір ситуація суттєво змінилася: серйозний шлях розвитку пройшли технології не тільки автоматизації, але й кадрового менеджменту. З появою нових апаратних та інструментальних засобів програми модифікувалися й розширили свою функціональність. Причому, якщо на початковому етапі розвитку HR-систем ішлося лише про локальні програми управління персоналом, то згодом, з появою перших ERP-систем**, модулі управління персоналом були органічно інтегровані в них. При цьому деякі найбільш вдалі розробки продовжили своє поширення й автономно, не втративши можливості інтегруватися з ERP-системами.

Сучасні автоматизовані системи управління персоналом повністю забезпечують необхідною інформацією як керівництво, так і працівників кадрових служб і суттєво зменшують затрати часу на підготовку та прийняття управлінських рішень. Зокрема менеджери з персоналу завдяки таким системам звільняються від виконання рутинних операцій. Автоматизоване зберігання та оброблення кадрової інформації також надає можливість ефективно здійснювати підбір і переміщення співробітників. Крім того, автоматизований розрахунок заробітної плати з урахуванням інформації про позиції штатного розкладу, відпустки, лікарняні, відрядження, пільги і стягнення дає змогу працівникам бухгалтерії точно й оперативно нараховувати заробітну плату, формувати бухгалтерські звіти, відносити витрати на собівартість. І це лише деякі з функцій новітніх автоматизованих систем управління персоналом.

Переважна більшість комплексних корпоративних інформаційних систем закордонної розробки (утім, як і майже всі вітчизняні) побудована за модульним принципом і має у своєму складі модуль управління персоналом (часто управління кадрами об'єднано також з розрахунком зарплати). Серед відомих у світі систем, що мають у своєму складі HR-модулі, можна назвати SAPR/3, Baan, Oracle Applications* та ін.

Зазвичай вважається, що продуктивний результат від впровадження HR-систем на підприємствах відчутний, коли чисельність їх персоналу перевищує 1 000 працівників. Західні розробники стверджують, що введення HR-модулів дає можливість будь-якому підприємству одержати організаційні, економічні й соціальні ефекти.

Організаційні ефекти полягають:

- у скороченні часу прийняття рішень на всіх рівнях управління підприємством;
- підвищенні якості кадрових рішень;
- оперативності підготовки звітності для органів державного управління відповідно до українських законодавчих [1] і нормативних вимог.

Економічні ефекти зводяться до таких складових:

- зниження витрат на управління персоналом;
- підвищення продуктивності праці персоналу;
- оптимального використання професійних якостей конкретного співробітника підприємства.

Соціальними ефектами є:

- ведення повної індивідуальної трудової історії персоналу підприємства;
- підготовка кадрового резерву та просування по службі найбільш перспективних співробітників підприємства;
- планування кар'єрного зростання та підвищення кваліфікації.

Еволюцію кадрових технологій яскравіше за все відображає трансформація відділу кадрів (настільки звичного ще 5–10 років тому) в службу управління персоналом. На сьогодні кадровий облік являє собою лише одну з багатьох складових діяльності у сфері управління персоналом. На порядку денному HR-менеджера складні й багатогранні питання мотивації та планування кар'єрного зростання співробітників, формування кадрового резерву, навчання та розвитку персоналу тощо. Так би мовити, «музику замовляють» тепер управлінські, а не облікові процеси.

Державна служба України почала робити перші кроки на шляху реалізації інформацій-

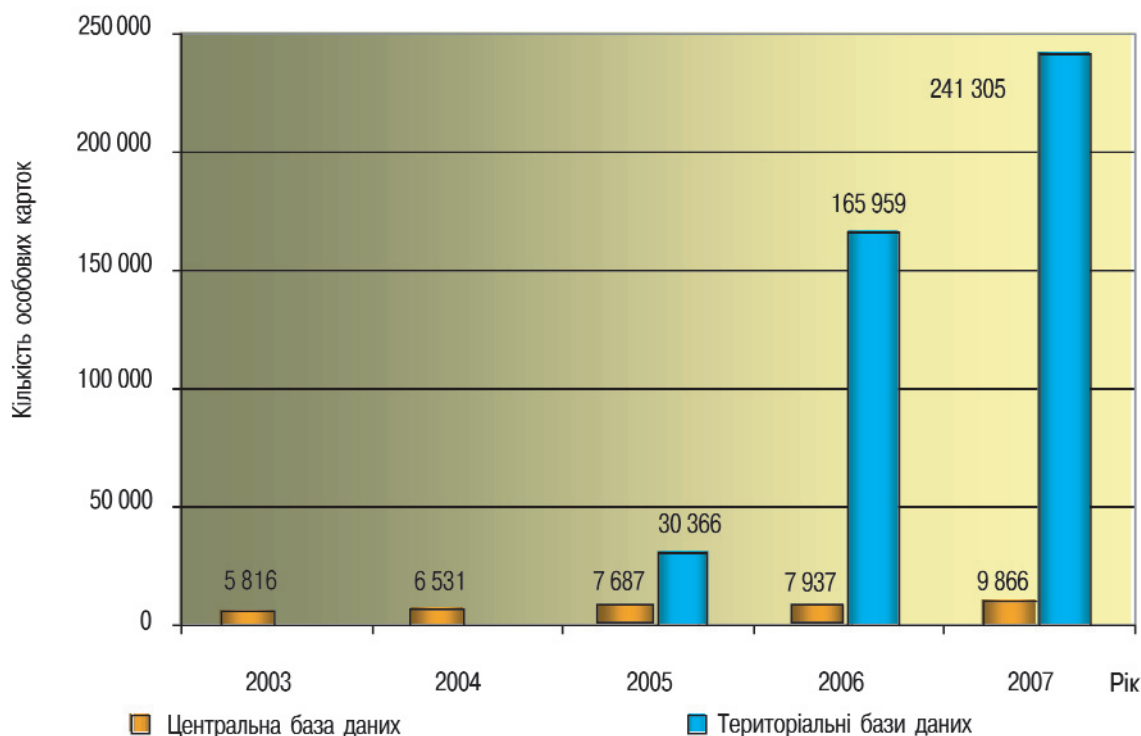
них технологій у сфері кадрового менеджменту із середини 1990-х років – відтоді як Указом Президента України 1995 року затверджено Програму кадрового забезпечення державної служби та Програму роботи з керівниками державних установ і організацій [2], а постановою Кабінету Міністрів України 1997 року – Програму розроблення та впровадження єдиної державної комп'ютерної системи «Кадри» [3]. Основною метою створення системи був перехід від ручного ведення кадрового обліку державних службовців I–III категорій до автоматизованого та консолідація інформації про них у Головдержслужбі України.

Починаючи з 2005 року відповідно до Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України 2004 року [4], розпочато роботу, спрямовану на розширення функціональних можливостей системи та створення на її основі єдиної бази обліку державних службовців I–VII категорій. Станом на 1 січня 2008 року база даних системи нараховувала понад 250 тис. особових карток державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Щоб проаналізувати динаміку наповнення системи, наведемо деякі цифри: 2003 року в її базі даних налічувалося 5 816 особових карток, 2004 року – 6 531, а вже в грудні 2005 року за активної участі територіальних управлінь Головдержслужби обсяг бази даних досяг 38 053 картки, 2006 року нараховувалося 173 896 особових карток, 2007 – 251 171 (що відображено на рисунку).

Нині для автоматизації виконання завдань обліку державних службовців, штатних розкладів органів виконавчої влади

* SAPR/3 – система автоматизованого управління підприємством; Baan – корпоративна інформаційна система; Oracle Applications – комплекс прикладних програм, призначений для створення корпоративних систем управління ресурсами підприємства.



Збільшення накопичення особових карток в електронних базах даних Головдержслужби України протягом 2003–2005 років

використовуються системи «Кадри» і «Картка», що повністю відповідають положенням чинного законодавства й нормативних актів з питань кадрового обліку. Система «Кадри» застосовується як мережеве рішення в центральних органах виконавчої влади, а система «Картка» – як локальне рішення в інших державних органах.

Упроваджені інформаційні технології суттєво підвищили рівень якості ведення обліку державних службовців в органах виконавчої влади, а також створили сучасні умови праці для співробітників кадрових підрозділів. Проте на сьогодні, зважаючи на швидкі темпи розвитку інформаційних технологій, набуло актуальності завдання модернізації цього підходу як на технічному, так і на методологічному рівні, а саме розроблення й поетапного впровадження нової, централізованої системи ведення управління державними службовцями та особами місцевого

самоврядування. Основна мета модернізації – забезпечити високу якість ведення обліку й управління державними службовцями, підвищити ефективність їхньої діяльності [5; 6].

Система «Картка» дала можливість напрацювати безцінний досвід методично-консультативного супроводження й підійти до нинішнього етапу, коли є всі передумови розпочати здійснення поступового переходу до Національної бази електронних особових справ державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (НБДС).

Серед напрямів такої модернізації слід зазначити:

1) розвиток сучасної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури НБДС, що дасть можливість надавати високоякісне сервісне обслуговування користувачам системи;

2) розроблення й упровадження інфраструктури прикладного програмного забезпечення (із сучасною архітек-

турою побудови) для створення централізованих інформаційних ресурсів (єдина актуальна база особових карток та особових справ, єдина база органів виконавчої влади та їх штатних розписів, єдина база кадрових документів, наказів, розпоряджень тощо);

3) ведення єдиної особової справи державного службовця будь-якого рівня незалежно від його переміщень, звільнень;

4) надання легкого, швидкого доступу до інформації про державних службовців для осіб з відповідними правами доступу;

5) забезпечення максимальної оперативності розподілення та оновлення інформації про державних службовців;

6) створення необхідного рівня безпеки зберігання даних про державних службовців;

7) задоволення потреб з ведення кадрового обліку державних службовців на центральному, обласному й районному рівнях відповідно до чинного законодавства;

8) застосування простих та ефективних інструментів контролю й аналізу даних про державних службовців.

Слід зауважити, що створення й розвиток інформаційної інфраструктури зумовлюють необхідність відповідної формалізації нормативно-правових актів. У цьому напрямі дещо зроблено минулого року.

Зокрема для здійснення поступового переходу від системи «Картка» ЄДКС «Кадри» до системи НБДС прийнято такі постанови Кабінету Міністрів України:

- «Про внесення зміни до пункту 4 Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади» [7], основною метою якої є поширення ведення комп'ютерного обліку на всі категорії посад державних службовців (досі такий облік здійснювався лише щодо I–III категорій посад);

- «Про внесення змін до Порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади» [8], прийняття якої є необхідною передумовою ведення комп'ютерного обліку особових справ державних службовців, що дасть змогу кадровим службам забезпечити централізоване зберігання, супроводження та доступ до особових справ у електронній формі через національну систему конфіденційного зв'язку з використанням технології цифрового підпису.

Система НБДС – це інформаційний ресурс, який формується в Україні для проведення аналітичних досліджень і подальшого прийняття рішень, наприклад надання державним органам (залежно від статусу та повноважень) доступу до цього ресурсу з метою отримання інформації щодо державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування при обґрунтуванні висновків в управлінні персоналом.

Створенню такої системи повинна передувати концепція

(концептуальне бачення шляхів вирішення проблеми), що в повному обсязі визначає повноту методологічних, методичних, програмно-технічних та практичних заходів її функціонування.

**Сучасні
автоматизовані
системи управління
персоналом
повністю
забезпечують
необхідною
інформацією
як керівництво,
так і працівників
кадрових служб
і суттєво зменшують
затрати часу
на підготовку
та прийняття
управлінських
рішень**

У методологічному аспекті необхідно підготувати відповідні законодавчо-нормативні акти щодо створення системи НБДС.

**Автоматизоване
зберігання
та оброблення
кадрової інформації
надає можливість
ефективно
здійснювати підбір
і переміщення
співробітників**

На рівні методичного забезпечення потрібно розробити технологію її функціонування, а саме:

1) вибрати стратегію взаємодії органів виконавчої влади з Головердержслужбою України та її територіальними управліннями;

2) для навчання спеціалістів організувати центри імплементації системи на регіональному

рівні, наприклад на базі Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних підрозділів створити систему центрів підвищення кваліфікації працівників кадрових структур;

3) сформувати електронний ресурс підтримки з можливістю дистанційного навчання.

На рівні програмно-технічних та практичних заходів слід визначити механізми та засоби забезпечення:

1) ведення електронного кадрового обліку державних службовців на центральному, обласному й районному рівнях згідно із чинним законодавством, що допоможе скоротити терміни й підвищити якість прийняття рішень з питань державної служби;

2) побудови сучасної системи управління інфраструктурою відповідно до сервіс-орієнтованої моделі на основі кращих прикладів світового досвіду, що дасть можливість досягнути високого рівня процесів, гнучкості й легкості їх налагодження;

3) створення відповідного рівня безпеки;

4) інтеграції складових системи до інформаційних ресурсів держави.

У свою чергу впровадження системи НБДС уможливить:

в організаційній сфері –

- більш ефективну роботу системи в умовах складної організаційної структури;

- використання єдиних принципів обліку кадрових даних у всіх органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;

- оперативний, функціонально повний і надійний доступ до інформації у зручній для аналізу формі;

- зниження витрат на висококваліфікованих фахівців;

- прозорість обліку й контролю за виконанням посадових функцій;

- підвищення ефективності взаємодії між Головердержслуж-

бою, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

у функціональній сфері –

- облік і оброблення даних в масштабі реального часу по всіх операціях процесу кадрового обліку державних службовців та прийняття управлінських рішень на основі повної, об'єктивної й достовірної кадрової інформації;

- консолідацію інформації від усіх учасників;

- всебічний аналіз інформації;

- повний оперативний поточний контроль за процесом кадрового обліку;

- організацію процесів контролю та нагляду за додержанням законодавства в режимі реального часу (оперативне реагування на помилки в роботі співробітників кадрових служб);

- підготовку оперативної та статистичної звітності станом на сьогодні;

в інформаційній сфері –

- високу оперативність оброблення інформації;

- оновлення технології оброблення даних шляхом налаштування змінюваних параметрів;

- застосування розподіленої архітектури обчислень (установлення кількох екземплярів бази даних і забезпечення їх спільної роботи в режимах on-line і off-line);

- використання трирівневої архітектури (інтранет, інтернет);

- оброблення і зберігання великих масивів даних;

- підключення учасників системи;

- упровадження комплексної системи захисту інформаційних ресурсів;

- створення єдиного інформаційного простору основних учасників процесу кадрового обліку державних службовців;

у технічній сфері –

- перехід на розподілену систему комп'ютерних обчислень, головною особливістю якої є найвищий рівень надійності,

поступове нарощування обчислювальних потужностей (по мірі необхідності) і захист інвестицій в існуючий комплекс технічних засобів;

- формування єдиного дата-центру оброблення інформації з високопродуктивними та надійними системами резервування й відновлення роботи;

Введення HR-модулів дає можливість будь-якому підприємству одержати організаційні, економічні й соціальні ефекти

- зменшення часу й витрат на оновлення версій програмного забезпечення, оскільки автоматизована система та підсистеми локалізовані в центрі;

- суттєве зниження вартості парку серверного обладнання на районному та обласному рівнях;

- організацію централізованої підтримки користувачів.

Висновки. Стрімкий розвиток комп'ютерних технологій, що відбувається останніми роками, і значні зміни в підходах до побудови інформаційних систем вимагають створення нових концептуальних засад формування систем управління персоналом.

Головним управлінням державної служби України спільно з органами виконавчої влади впродовж останніх 10 років накопичено величезний досвід методично-консультативного супроводження автоматизованої інформаційної системи кадрового обліку на базі локальної версії системи «Картка», створено правові рамки для здійснення поступового переходу від системи «Картка» ЄДКС «Кадри»

до Національної бази електронних особових справ державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, необхідної для розв'язання завдань держави з питань розвитку і якісного управління персоналом органів влади.

Список використаних джерел

1. *Про державну службу* : Закон України : прийнятий 16 груд. 1993 р. : № 3723-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – С. 13–19. – 3і змінами ; ост. ред. 1 січ. 2008 р.

2. *Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій* : Указ Президента України : від 10 листоп. 1995 р. : № 1035/95. – Спосіб доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. *Про Програму розроблення та впровадження єдиної державної комп'ютерної системи «Кадри»* : постанова Кабміну України : від 21 серп. 1997 р. : № 918. – Спосіб доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

4. *Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки* : постанова Кабміну України : від 8 черв. 2004 р. : № 746 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 23. – С. 43.

5. *ДСТУ ISO 9004–2001. Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності*. – На зміну ДСТУ ISO 9004–1–95 ; надано чинності 2001–10–01. – К. : Держстандарт України, 2001. – 44 с.

6. *ДСТУ ISO 9004–2–96. Управління якістю та елементи системи якості. Ч. 2. Настанови щодо послуг*. – Увед. 1997–07–01. – К., 2001. – 44 с.

7. *Про внесення зміни до пункту 4 Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади* : постанова Кабміну України : від 20 черв. 2007 р. : № 852 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 46. – С. 77.

8. *Про внесення змін до Порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади* : постанова Кабміну України : від 19 верес. 2007 р. : № 1151 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 72. – С. 74.

КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД – ОСНОВА ПІДВИЩЕННЯ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



ОЛЬГА ЖУРБА,
начальник Управління державної служби
Головного управління державної служби
України в Запорізькій області

Сучасний стан розвитку інституту державної служби України характеризується стійкою тенденцією підвищення вимог до праці державних службовців, рівня надання ними управлінських й адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, а також запровадженням сучасних, інноваційних форм і механізмів у галузі державного й муніципального управління. Тому цілком закономірно, що зараз ми спостерігаємо процес оновлення та модернізації механізмів реалізації владних повноважень як вітчизняними державними установами в цілому, так і державними службовцями – працівниками цих установ – зокрема.

Сьогодні особливої актуальності набувають питання розвитку персоналу органів виконавчої влади. Перші вагомі кроки на цьому шляху вже зроблені. Так, відповідно до «Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Канади щодо проекту реформування управління персоналом у системі державної служби України» Канадським бюро міжнародної освіти у співпраці з Голодержслужбою України підготовлено такі проекти, як «Огляд системи управління людськими ресурсами на державній службі» та «Стратегічна рамка щодо

реформи управління персоналом».

З метою підвищення рівня професіоналізації працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зростання професійної кваліфікації службовців Голодержслужбою України, її територіальними підрозділами проводиться системна робота з надання кваліфікованої методично-консультативної допомоги визначеним категоріям працівників цих органів.

Зокрема, Управлінням державної служби Головного управління державної служби України в Запорізькій області запроваджена інноваційна форма (на рівні визначеного району області) вивчення стану дотримання вимог законів України «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування», «Про боротьбу з корупцією» та інших нормативних документів стосовно проходження державної служби працівниками апаратів і структурних підрозділів районних державних адміністрацій, територіальних (районний рівень) підрозділів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також надання відповідної методично-консультативної та практичної допомоги вищезгаданим установам з організаційно-кадрових питань і питань проходження державної служби. Основою цієї



Обговорення угоди, що укладається між територіальним управлінням і органом місцевого самоврядування

форми – комплексний, системний підхід до вивчення стану справ та надання методично-консультативної допомоги.

Слід зазначити, що сьогодні державні службовці виконують набагато більший обсяг завдань, аніж 5–6 років тому. Головні складові їхньої діяльності регламентуються нормативно-правовими документами. Крім того, збільшився рівень відповідальності державних службовців за вчинені або, навпаки, не вчинені дії.

Однак, незважаючи на ці досягнення, у системі діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування недостатньо сформований механізм роботи з персоналом органів влади. Головною перешкодою на шляху підвищення рівня організаційно-кадрової роботи та роботи з персоналом органів влади є відсутність чіткої управлінської вертикалі область–район з питань кадрової роботи та дотримання законодавства щодо державної служби.

У районних державних адміністраціях Запорізької області збережено систему відділів кадрової роботи, що забезпечують стабільну, компетентну працю спеціалістів у галузі кадрової роботи та оформлення проходження державної служби.

Проте в цілому по Україні на сьогодні функції кадрової служби в більшості апаратів райдержадміністрацій та їх структурних підрозділів додатково покладені на працівника, який є спеціалістом іншого профілю. Зазвичай це спеціалісти організаційних відділів апаратів, бухгалтери або заступники керівників структурних підрозділів, що спричинює високу навантаженість таких

працівників і, отже, перешкоджає якісному виконанню їхніх обов'язків та забезпеченню чіткого контролю в кадровій сфері. Тому одним з основних напрямів діяльності Управління державної служби в Запорізькій області є організація практичної й консультативної методичної роботи в галузі співпраці з кадровими службами місцевих державних адміністрацій або інших органів влади.

Так, відповідно до наказів і доручень начальника управління, а також до розроблених методик робочою групою почергово (згідно із затвердженим планом-графіком) у кожному районі Запорізької області комплексно вивчається стан дотримання вимог законів й інших нормативних документів з питань проходження державної служби та здійснення кадрової роботи в апараті, управліннях і відділах райдержадміністрації, районних територіальних підрозділах органів виконавчої влади й судових органах; а також надається методична допомога представникам кадрових, юридичних, бухгалтерських служб та керівникам виконавчих апаратів (комі-

тетів) міської або районної (сільської, селищної) ради. Кожний підрозділ отримує інформаційний диск, що містить, зокрема, методичні матеріали, розроблені працівниками управління, збірники нормативно-правових актів, інформаційні пам'ятки різної тематики.

Паралельно із цим працівниками управління в рамках вивчення громадської думки з актуальних питань державного та муніципального управління здійснюється анкетування працівників кадрових служб і підрозділів органів державної влади, опитування експертних груп службовців, вивчення очікувань споживачів послуг управління. З метою надання якісних державних послуг провадяться заходи, спрямовані на виявлення рівня знань державних службовців та запровадження в діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування системи управління якістю за вимогами національного стандарту ДСТУ ISO 9001–2001.

Крім того, проводиться моніторинг матеріалів, розміщених у місцевих друкованих засобах масової інформації, що висвітлюють діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема керівництва вищезазначених органів. Первинна обробка отриманих результатів дає змогу проаналізувати



Виїзний особистий прийом начальником управління



Круглий стіл за участю керівництва районних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування

актуальні проблеми, притаманні діяльності органів державної влади як у цілому по країні, так і в конкретно обраному районі області.

Дані проведених анкетувань, опитувань експертних груп та моніторингу матеріалів, розміщених у місцевих друкованих ЗМІ, оформлюються у вигляді аналітичних довідок і надсилаються до відповідних районних державних адміністрацій для використання в роботі.

Для надання консультацій більш широкому колу населення в районах начальником обласного управління державної служби проводяться виїзні особисті прийоми громадян і виїзні прямі телефонні лінії (оголошення про які заздалегідь розміщуються в місцевих ЗМІ).

За результатами вивчення стану дотримання вимог вітчизняного законодавства з організаційно-кадрових питань і проходження державної служби влаштовуються семінари-практикуми окремо для керівників структурних підрозділів райдержадміністрацій та інших органів виконавчої влади району і для працівників кадрових служб та підрозділів органів державної влади. Такі семінари передбачають і проведення тренінг-курсів з питань запровадження та супроводження електронного обліку державних служ-

бовців програмними засобами ЛС «Карта» ЄДКС «Кадри» (версії 5.2 та 6.2), введення системи управління якістю за ДСТУ ISO 9001–2001.

За участю керівного складу райдержадміністрації, керівників її структурних підрозділів і територіальних підрозділів органів виконавчої влади проводяться круглі столи, присвячені актуальним питанням розвитку інституту державного управління, під час яких обговорюються нормативні документи, зокрема проекти законів, розроблені Голодержслужбою України.

Після проведення круглого столу між Управлінням державної служби в Запорізькій області та районними органами місцевого самоврядування укладаються угоди про співробітництво з питань проходження служби в органах місцевого самоврядування та погоджується спільний план їх реалізації. Станом на 1 липня 2008 року підписано 43 таких угоди.

Щоб посилити ефективність контрольно-аналітичної діяльності, розгляду питань проходження державної служби, піднести відповідальність керівників структурних підрозділів і кадрових служб місцевих державних адміністрацій та інших органів влади, на засіданнях колегій районних державних адміністрацій практикуються виступи керівництва обласного управління, під час яких висвітлюються характерні вади стану кадрової роботи та проходження державної служби; обговорюються актуальні проблеми кадрової політики; заслуховуються звіти керівників тих структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, інших установ й організацій, у яких зафіксована найбільша

кількість недоліків, та розглядаються можливі шляхи усунення прогалин.

Отже, відповідно до вимог системи управління якістю за національним стандартом ДСТУ ISO 9001–2001, впровадженням в діяльність органів державної служби України, з метою надання методично-консультативної допомоги районним органам державної служби, виконавчої влади й місцевого самоврядування та розроблення методичних матеріалів Управління державної служби Голодержслужби України в Запорізькій області вибудувало чітку схему комплексного підходу до підвищення професіоналізації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, яку можна структурувати таким чином:

- системне проведення комплексного дослідження стану дотримання вимог законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- вивчення стану справ, проведення подальшого аналізу проблемних питань реалізації державної кадрової політики й інших питань щодо проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- надання методично-консультативної та практичної допомоги (за такими формами, як консультації, тренінг-курси, семінари, круглі столи, виїзні прийоми громадян, виїзні прямі телефонні лінії тощо);
- розгляд під час засідання колегії районної державної адміністрації заходів з усунення недоліків, виявлених у процесі перевірки;
- контроль за ліквідацією недоліків, що передбачає підготовку місцевими державними адміністраціями відповідної інформації через два місяці після проведення перевірки і подання її в управління державної служби області.

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДНІПРОПЕТРОВСЬКІЙ ОБЛАСТІ



ОЛЕНА ТЕРТИШНА,
заступник директора департаменту
персоналу державних органів
та місцевого самоврядування
Головдержслужби України

Найважливішим напрямом державної розбудови в Україні вважається всебічний розвиток особистості, забезпечення її прав і свобод. Задоволення потреб громадян в економічній, політичній та соціальній сферах здійснюється державою на місцевому рівні. Суспільна інфраструктура, житлове будівництво, освіта, охорона громадського порядку належать до компетенції місцевих органів влади, тому що ці органи не тільки мають широкі повноваження у сфері реалізації й охорони прав громадян, але і являють собою найбільш наближену до населення владу, яка володіє необхідними формами та методами роботи, законодавчо визначеною матеріально-технічною базою. Це дає можливість цілеспрямовано проводити соціально-економічні заходи щодо забезпечення прав і свобод громадян.

Головною ланкою, що інтегрує всі фактори адміністративно-управлінських перетворень, є якісне кадрове забезпечення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також ефективна регіональна кадрова політика, спрямована на професіоналізацію державної служби.

Аналізуючи найважливіші аспекти кадрового забезпечення органів влади за сучасних умов соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку регіонів, можна виділити такі

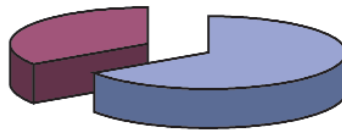
пріоритетні питання кадрової політики в Дніпропетровській області:

- становлення професійної, високоефективної, високоавторитетної серед населення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, покликаних захищати права й свободи громадян;
- підготовка нової генерації кадрів для системи державного управління, вихованих на кращих прикладах вітчизняного та світового досвіду;
- удосконалення системи організаційно-функціонального механізму забезпечення кадрами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- підвищення результативності в діяльності управлінських структур і суб'єктів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Увага обласної влади до проблем кадрового забезпечення управлінських структур не випадкова. Зараз у сфері державного управління Дніпропетровської області працюють 7 135 посадових осіб місцевого самоврядування та 13 621 – державний службовець (рис. 1). Це досить велика категорія посадовців, яка потребує не тільки постійної професійної підтримки, але й урахування специфіки управлінської діяльності.

Слід також зважати на те, що за результатами виборів 2006 року з 13 міських голів – 7 новообраних, з 18 голів районних

Посадові особи місцевого
самоврядування
34 %



Державні службовці
66 %

Рис. 1. Співвідношення працюючих в органах влади Дніпропетровської області 2008 року

рад у містах – 6, із 7 міських голів міст районного значення – 3, з 22 голів районних рад – 14. Крім цього, територіальними громадами обрано 328 сіль-

вання та 510 – в органах виконавчої влади (рис. 2).

Не менш актуальним є питання підготовки необхідної кількості магістрів державної служби

і потреб органів місцевого самоврядування в підвищенні кваліфікації персоналу, проведений Управлінням державної служби Головердержслужби України в Дні-

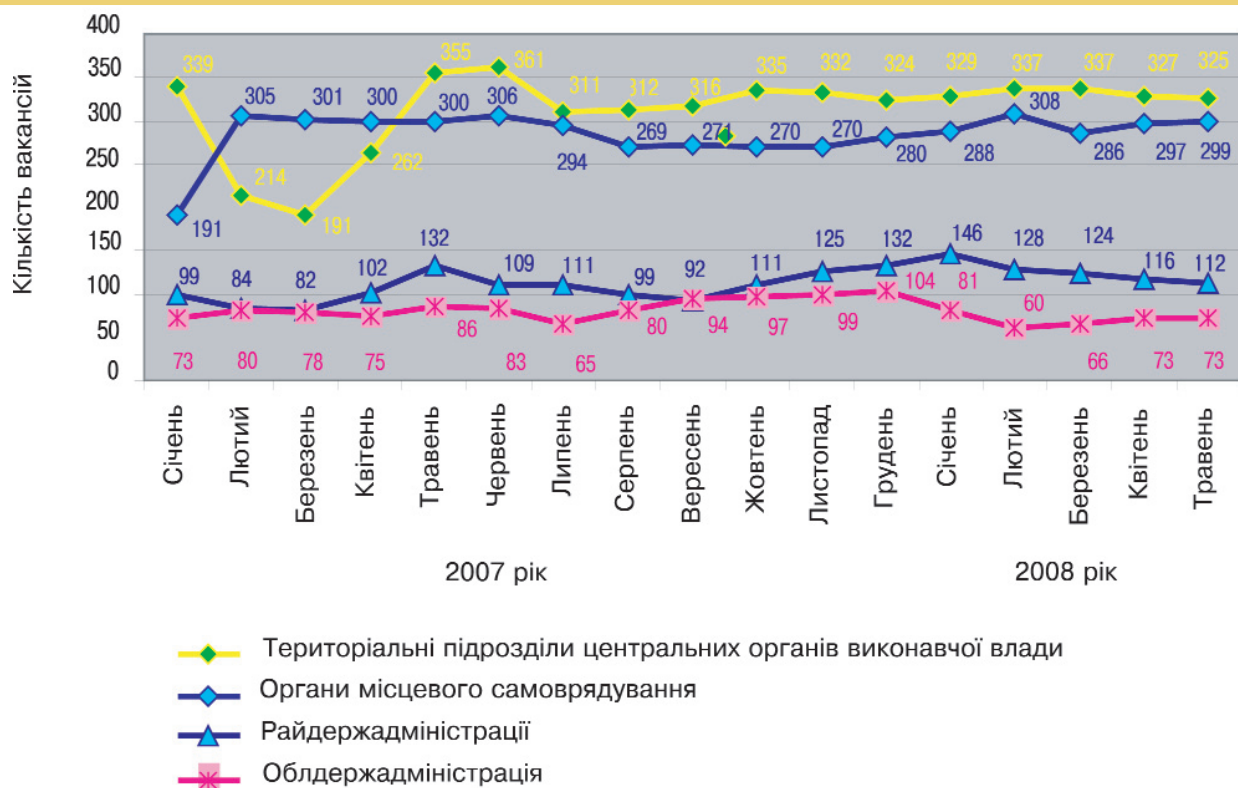


Рис. 2. Динаміка вакантних посад в органах влади Дніпропетровської області протягом 2007–2008 років (станом на перше число кожного місяця)

ських і селищних голів, з них 128 – уперше.

Моніторинг вакансій в органах влади області теж підтверджує необхідність посиленої уваги до якості підбору кадрів і на керівні посади, і на посади спеціалістів. Так, якщо станом на 1 травня 2007 року в органах влади області налічувалося 873 вакансії, то станом на 1 травня 2008 року – 809, з них 299 – в органах місцевого самовряду-

та магістрів державного управління, частка яких в органах влади області складає лише 4,5 %.

Важливим чинником професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є також організація й забезпечення цільової підготовки, підвищення кваліфікації фахівців відповідно до галузевих і територіальних потреб. Як показав аналіз критеріїв формування прогнозних показників

дніпропетровській області спільно з відділом з питань кадрової роботи та служби в органах місцевого самоврядування виконавчого апарату Дніпропетровської обласної ради, установи, що згідно із чинним законодавством узагальнюють потреби місцевих органів влади в підготовці та підвищенні кваліфікації працівників, не повністю враховують особливості галузевих запитів й орієнтуються в основному на

традиційні професійні програми, які не враховують зміни в управлінських функціях.

З метою ефективного вирішення цих та інших проблем кадрового забезпечення органів влади в Дніпропетровській області розроблено систему дієвого впливу на негативні фактори, що можуть бути потенційно небезпечними для реалізації кадрової політики.

Найвпливовішим фактором цієї системи стала Угода про співробітництво між Головним управлінням державної служби України, Дніпропетровською обласною державною адміністрацією та Дніпропетровською обласною радою, підписана 3 серпня 2006 року, як приклад партнерських відносин центральних і місцевих органів влади у вирішенні питань професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. У рамках угоди протягом 2006–2008 років налагоджено ефективну взаємодію Голодержслужби України, Дніпропетровської облдержадміністрації, Дніпропетровської облради, а також Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, центру підготовки магістрів факультету післядипломної освіти Дніпропетровського національного університету, державних підприємств «Дніпростандартметрологія» та «Кривбасстандартметрологія» щодо кадрового забезпечення органів влади та підвищення якості управлінських послуг.

До кола питань, які вирішуються в тісній співпраці місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та Голодержслужби України, входять: професіоналізація державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, впровадження системи управління якістю відповідно до вимог міжнародного

стандарту ISO 9001:2000, надання методично-консультативної допомоги з організаційно-кадрових питань, проведення тренінгів з актуальних питань управлінської діяльності, залучення молоді на державну службу та ін.

Стратегічними напрямками стали питання включення тренінгів з актуальних питань управлінської діяльності в професійне навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а також забезпечення процесу впровадження системи управління якістю в діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Так, за 2007 рік у Дніпропетровській області проведено 78 тренінгів, у яких взяли участь 2 483 державних службовці та посадові особи місцевого самоврядування, що набагато більше, ніж попереднього року (протягом вересня–грудня 2006 року проведено 14 спеціалізованих тематичних тренінг-курсів за участю 402 осіб).

Тренінгова складова 2008 року за пропозицією місцевих органів влади збільшена вдвічі шляхом запровадження виїзних тренінгів та залучення до їх роботи осіб, зарахованих до кадрового резерву, а також молоді, яка навчається за спеціальностями, орієнтованими на управлінську діяльність, і бере участь у започаткованій угодою обласній програмі стажування молоді в органах влади. Успішній реалізації цього напрямку сприяють партнерські взаємовідносини Управління державної служби Голодержслужби України в Дніпропетровській області, центру підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України та центру підготовки магістрів факультету

післядипломної освіти Дніпропетровського національного університету.

У рамках угоди про співробітництво надано методично-консультативну допомогу щодо впровадження системи управління якістю в діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування Дніпропетровської області на засадах ДСТУ ISO 9001–2001. Спільно з обласною державною адміністрацією, обласною радою, ДП «Дніпростандартметрологія» та ДП «Кривбасстандартметрологія» Управлінням державної служби Голодержслужби України в Дніпропетровській області за участю фахівців Головного управління державної служби 2007 року проведено 57 комунікативних заходів з організації виконання постанови Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614 «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади».

Результатами проведеної роботи стали: ухвалення плану впровадження системи управління якістю в обласній державній адміністрації, отримання виконавчим комітетом Криворізької міської ради сертифіката якості управлінських послуг у виконавчій сфері діяльності на відповідність ДСТУ ISO 9001–2001, включення до Програми розвитку місцевого самоврядування в Дніпропетровській області на 2007–2011 роки розділів, що стосуються питань підвищення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування (впровадження системи управління якістю в управлінську діяльність, підвищення кваліфікації цільових категорій із числа депутатського корпусу та посадових осіб місцевого самоврядування, розроблення та видання методичних посібників з актуальних питань управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, проведення конкурсу інноваційних

проектів щодо соціально-економічного розвитку території).

Акумулюючи ці завдання, 29 січня 2008 року на сесії обласної ради затверджено Програму соціально-економічного та культурного розвитку Дніпропетровської області на 2008 рік, до якої за пропозицією робочої групи з питань реалізації угоди про співробітництво включено розділ «Підвищення якості державного управління», що містить регіональну стратегію реалізації пріоритетних напрямів державної політики у сфері кадрового забезпечення місцевих органів влади (рис. 3).

Даною стратегією передбачено такі пріоритетні напрями роботи з персоналом в органах влади на місцях:

1) упровадження системи управління якістю, що буде здійснюватись як в рамках Програми соціально-економічного та культурного розвитку Дніпропетровської області на 2008 рік, так і пілотних проектів Програми розвитку місцевого самоврядування з урахуванням власних ініціатив органів влади (такий приклад отримано в Кривому Розі, Дніпродзержинську та Дніпропетровську, а також у Верхньодніпровському, Дніпропетровському та Софіївському районах області); у результаті активної роботи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в цьому напрямі очікується підвищення якості надання управлінських послуг, а отже, зростання довіри громадян і покращення іміджу владних структур;

2) участь у Всеукраїнському конкурсі «Приязна адміністрація», метою якого є поширення кращого досвіду роботи органів виконавчої влади з громадськістю та проведення регіонального конкурсу «Кращий державний службовець»;

3) актуалізація використання програмного забезпечення кадрового обліку державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування й акумулювання аналітичних потоків щодо якісного та кількісного складу працюючих в органах влади в Центрі електронного обліку при Управлінні державної служби Голодержслужби України в Дніпропетровській області для формування системних пропозицій роботи з персоналом;

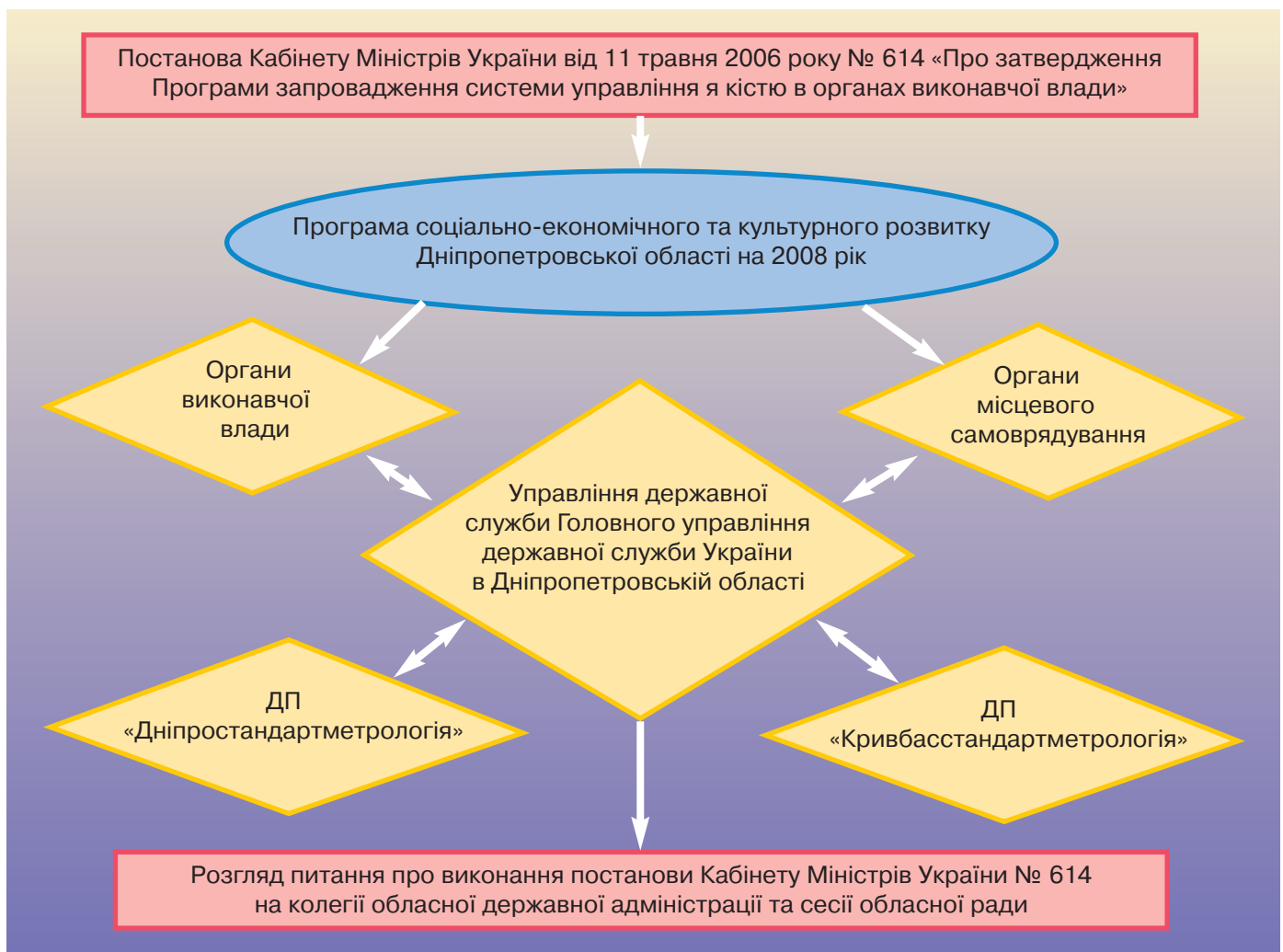


Рис. 3. Модель стратегії реалізації пріоритетних напрямів державної політики у сфері кадрового забезпечення

4) реалізація пілотного проєкту Голодержслужби України щодо електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису в рамках програми «Електронне міністерство».

Реалізуючи Програму соціально-економічного та культурного розвитку Дніпропетровської області на 2008 рік в напрямі підвищення якості державного управління, місцеві органи влади:

- прогнозують і планують потребу в кадрах;
- сприяють підготовці кадрового резерву;
- організовують внутрішні навчання з персоналом;
- виконують планові завдання програм підвищення кваліфікації;
- проводять цільову роботу щодо залучення молоді на службу в органах влади;
- запроваджують кар'єрний супровід випускників магістратур державного управління та державної служби;
- періодично оцінюють діяльність працівників у системі владних структур (за результатами 6 місяців роботи);
- контролюють дотримання антикорупційного законодавства та з питань проходження служби в органах влади.

Саме ці завдання стали пріоритетними для Управління державної служби Голодержслужби України в Дніпропетровській області, облради та облдержадміністрації в питаннях реалізації державної політики у сфері кадрового забезпечення місцевих органів влади. На виконання доручень Головного управління державної служби України в Дніпропетровській області в рамках угоди про співробітництво укладено 19 угод з місцевими органами влади, що дало можливість розширити напрями співпраці.

Концентруючи увагу на професіоналізації державної служби, Угода про співробітництво між Головним управлінням дер-

жавної служби України, Дніпропетровською обласною державною адміністрацією та Дніпропетровською обласною радою стала основою розвитку Стратегії реалізації пріоритетних напрямів державної політики у сфері кадрового забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування Дніпропетровської області на 2008 рік.

Одним із чинників успішної роботи системи державного управління є підвищення ефективності використання кадрового управлінського потенціалу на державній службі. Саме тому в рамках угоди, на виконання Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання, програми «Молодь Дніпропетровщини» на 2007–2011 роки Управлінням державної служби Голодержслужби України в Дніпропетровській області спільно з управлінням з питань молоді та спорту облдержадміністрації розроблено заходи зі стажування молоді на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування. Метою цих заходів є залучення талановитих юнаків і дівчат до служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, розвиток кадрового потенціалу державної служби, удосконалення механізму стажування студентів вищих навчальних закладів Дніпропетровської області, які готують фахівців за спеціальностями, орієнтованими на управлінську діяльність, а також задоволення потреб і запитів молоді, створення умов для її активної участі в реалізації державної молодіжної політики.

Зокрема, минулого року стажування студентів вищих навчальних закладів Дніпропетровської області проходило в 17 структурних підрозділах облдержадміністрації, 9 виконкомах міс-

цевих рад та 10 територіальних підрозділах центральних органів виконавчої влади. Після двох відбіркових етапів у стажуванні взяло участь 103 студенти. За підсумками стажування 2 випускники – Дніпропетровського національного університету та Нікопольського економічного університету – призначені на вакантні посади державних службовців, 57 студентів рекомендовані на зарахування до кадрового резерву.

На відміну від 2007 року, стажування студентів вищих навчальних закладів в органах влади 2008 року має свої особливості. Вони зумовлені не тільки певними позитивними результатами, отриманими 2007 року, але й добрими партнерськими відносинами між Управлінням державної служби Голодержслужби України в Дніпропетровській області та управлінням сім'ї, молоді та спорту облдержадміністрації в рамках реалізації програми «Молодь Дніпропетровщини» на 2007–2011 роки.

Одна з особливостей організації стажування молоді в органах влади – збільшення чисельності його учасників, відібраних шляхом спеціалізованого тестування. Так, 2008 року бажання пройти стажування виявили 175 осіб, з них 74 студенти від 12 вищих навчальних закладів Дніпропетровської області, 40 – Дніпропетровського національного університету, 35 – Криворізького економічного інституту Київського національного економічного університету, 26 – Дніпропетровської державної фінансової академії (рис. 4). Звичайно, це збільшить навантаження як на організаторів, так і на відповідальних за стажування осіб в органах влади.

Іншою особливістю цього річного стажування молоді є чітке визначення лідерів за чисельністю стажерів серед вищих навчальних закладів області. Якщо минулого року вони



Рис. 4. Співвідношення студентів вищих навчальних закладів, які виявили бажання пройти стажування в органах влади 2008 року

представили майже однакову кількість стажерів, то 2008 року частка студентів від Дніпропетровського національного університету, Криворізького економічного інституту Київського національного університету та Дніпропетровської державної фінансової академії становить 58 % від загальної чисельності учасників стажування.

Ці навчальні заклади розширили стажування завдяки співпраці із центрами кар'єри та центрами підготовки магістрів у питаннях профорієнтаційної роботи зі студентами, спрямованої на залучення до роботи в управлінських структурах.

Важливою відмінною рисою стажування молоді в органах влади 2008 року є закріплення так званих майданчиків для стажування – органів влади та їх структурних підрозділів. Безперечним лідером у цій роботі є обласна державна адміністрація, 12 структурних підрозділів якої організовують стажування за обласною програмою. Уперше учасники обласної програми мають можливість пройти стажування в Центрі адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу при Голодержслужбі України, а 50 студентів стажуватимуться в територіальних підрозділах центральних органів влади Дніпропетровської області. Крім того, учасників обласної програми приймають п'ять органів місцевого самоврядування та дві районні

державні адміністрації, які за підсумками стажування 2007 року показали найкращі результати роботи щодо залучення молоді на державну службу та службу в органи місцевого самоврядування.

Особливістю стажування 2008 року стане і розширення тренінгової складової, яка реалізовуватиметься на базі центру підвищення кваліфікації Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Під час тренінгових занять студенти ознайомляться з правовими засадами діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, етикою та психологією ділових взаємовідносин, організацією зв'язків із громадськістю в органах влади, нормативною базою щодо державної політики у сфері залучення молоді на державну службу та службу в органи місцевого самоврядування.

Ефективність державного управління значною мірою залежить від рівня підготовки кадрів, налаштованих на активну професійно-компетентну та інноваційно-творчу роботу в нових умовах демократії, економічної та політичної конкуренції, глобалізації. Тому постійний еволюційний процес у державному управлінні, зміна форм і методів виконання службовцями завдань і функцій держави, утілення на практиці

державних, галузевих і регіональних цільових програм потребують активізації зусиль суб'єктів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Зростання уваги до організаційно-кадрової складової в органах влади Дніпропетровської області зумовлене не стільки тим, що кадрова політика є головною ланкою, яка інтегрує всі фактори сучасних адміністративно-управлінських перетворень, скільки чітким розумінням керівництва облдержадміністрації, облради та депутатського корпусу необхідності послідовного та цілеспрямованого формування регіональної кадрової політики, орієнтованої на пріоритети державної стратегії забезпечення кадрами органів влади.

Робота державного службовця – складний багатогранний процес. І тільки створення стабільного балансу рівня професійності державних службовців, їхньої відповідальності та розуміння того, що кожне управлінське рішення ототожнюється в суспільстві з рішенням і діями держави, дасть можливість досягти нової інституційної спроможності державної служби й запровадити сучасні практики та технології управління персоналом на основі підвищення професійного рівня державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

ГРОМАДСЬКІ РАДИ ЯК ОДИН З МЕХАНІЗМІВ СУСПІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ



ВІКТОРІЯ ЛАТИШЕВА,
аспірантка кафедри філософських
та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного
управління
при Президентіві України

Постановка проблеми.

Якщо звернутися до законів, постанов, указів, розпоряджень, які гарантують і регламентують участь громадськості в процесах контролю за діяльністю органів державного управління, складається враження, що виконавча та законодавча вертикалі влади докладають значних зусиль у цьому напрямі. Проте аналіз, проведений 2007 року Українським незалежним центром політичних досліджень [1; 2], свідчить про те, що, незважаючи на прийняття необхідних законодавчих актів і нормативних документів, дієвість їх залишається низькою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми контролю в державному управлінні завжди були актуальними й залишилися такими донині. Це підтверджується значною кількістю наукових доробок вітчизняних авторів, серед яких О. Андрійко, Ю. Битяк, І. Дегтярьова, О. Дудко, О. Лазор, В. Сухонос, В. Сушинський, С. Мосов, О. Машков, Н. Нижник, Н. Плaxотнюк, О. Полінець. Зокрема О. Полінець досліджувала теоретико-організаційні питання контролю в державному управлінні, О. Сушинський – теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти, Н. Плaxотнюк – організаційно-правові засади зовнішнього контролю в державному управлінні.

Зазначимо, що переважна більшість учених розглядають

контроль як функцію системи управління, зупиняючись на внутрішній формі контролю органів законодавчої, виконавчої та судової влади, а якщо й звертаються в процесі дослідження до проблематики зовнішнього громадського контролю, то обирають для цього вузький напрям дослідження. Наприклад, В. Зубар досліджує громадський контроль у сфері закупівель, О. Лисяк – види громадського контролю, здійснюваного профспілками, С. Новіков – громадський контроль виборчого процесу, О. Федоровська – громадський контроль у галузі охорони довкілля. Аналогічні підходи використовують і зарубіжні вчені Б. Гурне, О. Лучин, О. Майоров, О. Маштакова, М. Сьомін, Т. Троїцька.

Науковим розробкам у досліджуваній галузі бракує погляду на громадський контроль як на цілісну систему. Відсутність наукового обґрунтування цієї сфери призводить до того, що більшість механізмів, які функціонують у межах системи громадського контролю, потребують удосконалення.

У даній публікації ми детальніше зупинимось на одному з таких механізмів – діяльності громадських рад, покликаних сприяти взаємодії держави та громадянського суспільства в публічному управлінні. Питання формування й функціонування громадських рад хвилюють вітчизняних дослідників, до

них виявляють значний інтерес Н. Боржеллі, В. Брайт, Т. Денисюк, Л. Загайнова, О. Козакевич, І. Підлуска та ін.

Метою статті є дослідження сучасного стану громадського контролю та пошук шляхів його вдосконалення на прикладі діяльності громадських рад.

Виклад основного матеріалу. В Україні триває процес інституалізації громадянського суспільства, що потребує ухвалення значної кількості нормативних документів, покликаних забезпечити участь населення в контролі за політичним процесом та управлінням на всіх рівнях.

Останнім концептуальним за значенням документом, прийнятим у цій сфері, є Послання Президента України до Верховної Ради України. У ньому серед головних пріоритетів розвитку визначено налагодження повноцінного діалогу між владою та громадськими організаціями: «слід посилити вплив і контроль громадян за діями влади, зокрема через істотне вдосконалення виборчого законодавства, і розширити механізми прямої демократії» [3, с. 4].

Ще в одному документі – «Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства», схвалений Кабінетом Міністрів України наприкінці 2007 року, передбачено «удосконалення правового регулювання участі інститутів у прийнятті рішень органами влади, діяльності громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів...» [4, с. 92].

Пріоритетне значення розвитку механізмів громадського контролю на регіональному рівні сформульовано й у проекті нової «Концепції державної регіональної політики», розробленої нинішнього року Міністерством регіонального розвитку та будівництва України [5].

Варто зазначити, процес інституалізації громадянського суспільства почався не вчора,

проте бурхливі події політичного життя країни надали йому нового поштовху. В цьому контексті варто згадати Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», пункт 1 якого закликає підтримати ініціативу громадськості щодо створення системи постійного діалогу й взаємодії інститутів громадянського суспільства, органів державної влади та органів місцевого самоврядування [6].

У зв'язку із цим постає закономірне запитання: чому за наявності значної кількості нормативних документів, спрямованих на регулювання взаємодії органів публічної влади та суб'єктів громадянського суспільства, ми часто констатуємо низький рівень їх ефективності, недостатнє залучення громадян до процесу розроблення та прийняття політичних рішень, не кажучи вже про стадію здійснення контролю за реалізацією цих рішень?

На нашу думку, відповідь досить проста. Справа не в тому, що громадянське суспільство в Україні перебуває на стадії становлення, чи в тому, що в наших громадян недостатня зацікавленість у цих процесах, низький рівень правової культури, чи в іншому. Головними причинами є відсутність системного бачення ролі громадського контролю за процесом прийняття рішень і втіленням їх у життя, недосконалість наявних механізмів реалізації форм взаємодії держави та суспільства в публічному управлінні.

Нами громадський контроль розглядається як процес, якому притаманні такі принципи:

- *незалежність* – забезпечення самостійності під час виконання громадського контролю його суб'єктами;

- *неупередженість* – відсутність суб'єктивізму та рівність суб'єктів при здійсненні громадського контролю;

- *об'єктивність* – оцінювання результатів виключно на підставі реальних фактів;

- *законність* – відповідність дій суб'єктів громадського контролю чинному законодавству;

- *ефективність* – отримання потрібних результатів, наслідків.

Одним з механізмів реалізації суспільного контролю є громадські ради. Спробуємо дослідити на практиці взаємодію держави та суб'єктів громадянського суспільства, проаналізувавши ефективність упровадження постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [7]. Саме ця постанова затверджує порядок проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, визначає перелік тем, за якими обов'язково проводяться консультації, передбачає, що «для координації заходів, пов'язаних із проведенням консультацій з громадянського моніторингу врахування громадської думки, при органах виконавчої влади утворюються консультативно-дорадчі органи – громадські ради, які діють на підставі положень, що затверджуються цими органами» [7, с. 72].

Ефективність і доцільність створення громадських рад підтверджується світовою практикою їх функціонування. В Україні даний механізм взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства все ще перебуває на стадії формування (особливо це стосується регіонального рівня), а діяльність тих нечисленних рад, які вже створені, носить швидше формальний характер і не має жодного впливу на процеси формування та реалізації державної політики.

За інформацією Урядового порталу, станом на 1 травня 2007 року громадські ради (колегії) створені при 72 органах виконавчої влади. До їх складу входить майже 2 тис. осіб, з яких

понад 1 тис. є представниками громадських організацій, до 200 – професійних спілок, близько 100 – засобів масової інформації, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, близько 300 – інших верств суспільства [8]. Наведені дані (які, до речі, не оновлюються вже досить тривалий час) свідчать про те, що все ж таки робляться деякі спроби активізувати цей процес, але для країни в цілому цього недостатньо.

На жаль, мусимо констатувати, що сьогодні в Україні громадськість не бере активної участі у формуванні політики держави. Це підтверджується дослідженням стану розвитку неурядових організацій України, проведеним Творчим центром «Каунтерпарт», за результатами якого встановлено, що тільки 17 % неурядових організацій співпрацюють з владними структурами на денній основі, на тижневій та місячній – 30 % та 21 % відповідно. Дослідження виявило, що лише незначна кількість неурядових організацій контактують з державними структурами щокварталу або щороку, іще менша кількість таких організацій співпрацюють з державою регулярно. Співпраця між неурядовими організаціями та державними структурами переважно, у 60 % випадків, відбувається за ініціативою обох сторін, у 36 % – неурядових організацій, у 2 % – держави. Незважаючи на те, що неурядові організації та владні структури співпрацюють досить часто, рівень співпраці залишається невисоким [9].

З вищенаведеного ми можемо зробити висновок, що в Україні ще не встановлено традицію ухвалення рішень у «відкритому режимі», тобто за допомогою постійних консультацій, обговорень тощо для врахування думок та пропозицій інституцій громадянського суспільства. Проте управлінські рішення

мають прийматися за участі всіх суб'єктів даного процесу: офіційно уповноважених державних інституцій – експертного середовища – громадян. У багатьох випадках думки різних сторін з приводу однієї й тієї самої проблеми та механізмів її розв'язання не завжди збігаються, а тому рішення потрібно ухвалювати на підставі узгодження позицій та суспільних інтересів у межах постійного діалогу. Для налагодження такого діалогу і передбачалося створення громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади.

На думку дослідників [10], громадські ради – це утворення за участю представників громадськості, які мають формалізовану внутрішню структуру та певні повноваження й з якими державні органи консультуються під час ухвалення й виконання державних рішень.

«Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади», затверджене згаданою вище постановою Кабінету Міністрів України, визначає громадську раду як консультативно-дорадчий орган, що утворюється при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевій державній адміністрації з метою здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [7].

Відповідно до цієї постанови, основними завданнями громадської ради є [7]:

- сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Визначимо, що дало би повноцінне функціонування громадських рад для вдосконалення процесу взаємодії держави та громадянського суспільства згідно з постановою.

Таке функціонування громадських рад:

по-перше, дасть можливість доводити до органів публічної влади побажання представників різних соціальних груп і категорій населення, з різними соціальними інтересами;

по-друге, забезпечить зворотний зв'язок і виявлення всієї палітри соціальних потреб з того чи іншого питання;

по-третє, гарантуватиме виконання громадського контролю за діяльністю органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

по-четверте, не лише підвищить суб'єктно-об'єктну взаємодію, але й позитивно впливатиме на легітимність прийнятих рішень, максимально наблизить їх до суспільства і таким чином полегшить їх реалізацію.

Однак під час практичної реалізації постанови [7] виникають численні проблеми.

Одним з найактуальніших питань як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях залишається кадрове забезпечення. І якщо на центральному рівні перешкодою в діяльності ради є надмірна завантаженість її членів (проаналізувавши керівний склад громадських рад центральних органів виконавчої влади, констатуємо, що до нього входять представники політичної, бізнесової та наукової еліти суспільства), то на регіональному рівні проблемою є невідповідність членів відповідних рад до здійснення покладених на них функцій.

На ефективність роботи відповідних рад впливає і їх статус. Громадські ради мають лише дорадчий статус, тому можливості їх впливу на прийняття рішень і діяльність органів влади є доволі обмеженими.

Ще одна проблема в діяльності рад закладена в основі їх створення. Знову повертаємося до «Типового положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади», де громадська рада визначається як консультативно-дорадчий орган, який утворюється при органах влади [7]. Проблема ж полягає у здавалося б незначному «при». Саме механізм формування громадських рад перетворює їх на таких собі «кишенькових» радників, оскільки в основі діяльності цих рад – рішення керівника органу державної влади про їх створення й, відповідно, існування. У зв'язку із цим у ряді випадків дорадчі рекомендації громадських рад – лише імітація думки суспільства, а насправді – повторення думки керівника організації, при якій створено громадську раду. Практика роботи рад при парламентських комітетах, наприклад, демонструє лише зорідки публічної діяльності комітетів, а у виконавчому секторі та на місцевому рівні прозорість процесу прийняття рішень залишається ще меншою.

До інституційних проблем функціонування громадських рад належить і відсутність законодавчої бази, що регулює їх діяльність. Знову ж таки, існує вищезгадане типове положення, але цього недостатньо. Звичайно діяльність рад затверджується рішеннями виконавчих комітетів, розпорядженнями голів обласних та районних державних адміністрацій. Так, статут територіальної громади міста Чернівців передбачає, що положення про кожен таку раду розробляється окремо й затверджується відповідним органом місцевого самоврядування [11].

Неврегульованим є й питання фінансового забезпечення вищезначених рад. На сьогодні його вирішують переважно двома шляхами. Перший – громадська рада утримується за рахунок органу, який її створив, що

не сприяє наявності власної думки в діяльності ради. Другий – утримання відбувається за рахунок підприємницьких структур, громадських та інших організацій, що не гарантує стабільності фінансування.

Громадські комітети, дорадчі групи і громадські ради зазвичай формуються з представників комерційного сектору та громадських організацій, зацікавлених у залагодженні проблеми, заради вирішення якої даний комітет організовано. Член такого комітету може призначатися мером в адміністративному порядку, без затвердження законодавчими органами й міською радою. У тих випадках, коли дорадчі громадські структури стають офіційними постійно діючими відгалуженнями державних структур, серйозні рішення, прийняті ними, повинні затверджуватися мером або міською радою.

Слід наголосити на тому, що українські вчені та законодавці, упроваджуючи в життя ідею функціонування громадських рад, не є першопрохідцями. У світовій практиці державного управління існують численні приклади ефективного функціонування відповідних рад. Особливо ефективно громадські ради діють на рівні місцевого самоврядування. Наприклад, ради з розробки бюджету створено в містах Порто-Алегро (Бразилія), Сен-Дені (Франція), Барселона (Іспанія), Торонто (Канада), Брюссель (Бельгія). Ураховуючи місцеві особливості, всі вони організовані за принципом мішаної системи, тобто частина членів ради обирається на загальних зборах, обов'язково є декілька представників від муніципалітету та по одному представникові від кожної громадської організації міста. Формуючи бюджет за допомогою таких рад, громада цих міст може бути впевненою, що кошти будуть витрачені саме на її користь [12].

Гарним прикладом постійно діючих дорадчих комітетів є комісії з планування, що існують при більшості структур місцевого самоврядування у США. Як правило, до складу комісії входять члени міського законодавчого органу, можливо, навіть мер міста, а головне – представники громадськості від державних установ, екологічних, фінансових та освітніх організацій, комітетів з питань нерухомості тощо, кількість яких завжди перевищує чисельність представників міської влади. Комісії з планування розглядають пропозиції щодо поліпшення стану міського господарства й дають рекомендації меру міста та міському законодавчому органу щодо запропонованих до здійснення проектів розвитку міста.

Зустрічі та збори, які проводить комісія, є найбільш відвідуваними громадянами, тому що їм надається можливість висловити свою думку з приводу пропонуваного проекту. У роботі зборів беруть участь особи, безпосередньо зацікавлені в реалізації проекту (спонсори, розробники проекту, виконавці), а також громадяни, інтереси яких можуть бути порушені під час його виконання. Зазначеним категоріям громадян розсилаються спеціальні запрошення для участі в обговоренні. На таких зборах міська адміністрація представляє свою позицію щодо розглядуваного проекту й дає можливість громадянам висловити свою думку. Приватні особи чи керівники комерційних підприємств, які вступають у ділові чи комерційні відносини з комісіями з планування, дорадчими комітетами або громадськими радами, можуть організувати слухання щодо проектів не перед політиками, а представниками громадськості, котрі їм ближчі, ніж представники виборної влади, за яких вони голосували [8].

Висновки. Таким чином, проаналізувавши сучасний стан громадського контролю за діяльністю публічної влади в Україні, можемо констатувати:

1) незважаючи на зусилля з боку органів публічної влади щодо забезпечення законодавчого регулювання вищезазначених процесів, стан громадського контролю в державі можна охарактеризувати як незадовільний (хоча світовий та нечисленний вітчизняний досвід діяльності громадських рад свідчить про ефективність даного механізму взаємодії влади та громадянського суспільства, причому найбільш ефективною діяльністю рад є саме на регіональному рівні, зокрема на рівні місцевого самоврядування);

2) створені механізми громадського контролю не забезпечують реалізацію його принципів незалежності та ефективності;

3) діяльність громадських рад носить формальний характер, процес становлення даного механізму відбувається занадто повільно, рівень участі громадян залишається низьким;

4) незадоволення якістю управлінських послуг спонукає громадян постійно «стукати у двері» державних установ; цей факт підтверджується численними зверненнями громадян із приводу якості наданих управлінських послуг.

Прийшов час не лише для взаємообміну думками, але і для здійснення цивілізованого громадського контролю. Ураховуючи позитивний світовий досвід, необхідно удосконалити механізми контролю суспільства за діяльністю органів публічної влади. Тільки за такої умови громадські ради можуть забезпечувати належний зв'язок між суспільством і владою, представляти інтереси населення на всіх її рівнях у процесі вироблення державної політики, контролювати процес її реалізації й тим самим сприяти підви-

щенню рівня відповідальності та прозорості влади, що неодмінно позитивно вплине на якість послуг, які надаються державними органами й органами місцевого самоврядування.

А розпочинати варто з розширення та конкретизації повноважень громадських рад, унесення змін до постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» і доповнення завдань громадських рад таким пунктом, як здійснення громадського контролю за реалізацією виконання рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади. За допомогою науковців необхідно розробити Типові положення про громадські ради на регіональному рівні з урахуванням чинного законодавства та безпосередньо Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У разі повноцінного громадського контролю за діяльністю публічної влади управлінці, формуючи місцеві бюджети чи розглядаючи плани забудови міст, надаючи матеріальну допомогу чи пільгове житло, завжди пам'ятатимуть для кого чи заради кого вони працюють. Принаймні члени громадських рад не дадуть їм можливості про це забути.

Список використаних джерел

1. *Лациба, М. В.* Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Перше півріччя 2007 р. / М. В. Лациба, О. Ю. Вінніков ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : УНЦПД, 2007. – 76 с.
2. *Лациба, М. В.* Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Друге півріччя 2007 р. / М. В. Лациба, О. Ю. Вінніков ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : УНЦПД, 2008. – 60 с.
3. *Послання Президента України Віктора Ющенка до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України : 2008 рік* // Уряд, кур'єр. – 16 трав. – С. 4–5.

4. *Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : розпорядження Кабміну України : від 21 листоп. 2007 р. : № 1035-р* // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 89. – С. 89–92.

5. *Концепція державної регіональної політики : проект / М-во регіонального розв. та буд-ва України : редакція від 27 лют. 2008 р. – Спосіб доступу: <http://minregion-bud.gov.ua/index.php?id=777>.*

6. *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України : від 15 верес. 2005 р. : № 1276* // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 38. – С. 17–18.

7. *Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабміну України : від 15 жовт. 2004 р. : № 1378* // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 42. – С. 71–78.

8. *Публічний діалог – необхідна передумова довіри громадян до органів державної влади* // Урядовий портал : Уряд і громадськість : Громадські ради при органах виконавчої влади. – Спосіб доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fart_id=82705238&cat_id=11152463.

9. *Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України : 2002–2006 роки : звіт за даними дослідж. / авт.-упоряд. Любов Паливода, Оксана Кікоть ; Творч. центр «Каунтерпарт».* – К. : Каунтерпарт, 2006. – 160 с.

10. *Власюк, О. С.* Державне управління: плани і проекти економічного розвитку : монографія / О. С. Власюк, І. В. Дерюгіна, І. В. Запатріна та ін. ; Ін-т соц.-екон. стратегій. – К. : ВІП, 2006. – 624 с.

11. *Діяльність громадських (координаційних) рад при органах місцевого самоврядування : Регіональний досвід / Дніпропетр. міська рада.* – Спосіб доступу: <http://www.rada.dp.ua/innovat/kom/pub/8.html>.

12. *Міжнародний досвід громадської участі в справах місцевого самоврядування : Дорадчі громадські комітети (ради) / Дніпропетр. міська рада.* – Спосіб доступу: <http://www.rada.dp.ua/innovat/kom/pub/9.html>.

ПЛАНУВАННЯ КАР'ЄРНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ



НАТАЛІЯ АРТЕМЕНКО,
здобувачка Дніпропетровського
регіонального інституту
державного управління Національної
академії державного
управління при Президенті України,
начальник адміністративного відділу
департаменту кадрової політики
Міністерства оборони України

Постановка проблеми.

В умовах складних соціально-економічних перетворень у суспільстві, пов'язаних з відродженням української державності й переходом до ринкової економіки, відбувається зміна акцентів управлінської діяльності, що потребує формування нового типу керівників усіх рівнів, перш за все нової управлінської еліти в державних органах, на яку громадяни покладають свої надії. Це вимагає зміщення акцентів у роботі з кадрами в бік планування кар'єри, зростання компетентності службовців, управлінської культури, психологічної сталості, умінь працювати за екстремальних і кризових ситуацій.

Вагомий внесок у дослідження проблем планування кар'єрного розвитку державного службовця зробили як вітчизняні, так і зарубіжні науковці, серед яких Н. Белецький, Н. Гончарук, Г. Одинцова, Є. Охотський, М. Пул, В. Романов, М. Рудакевич, Н. Тарнавська, Ю. Ткаченко, М. Уорнер, Г. Чернецька [1–13].

Мета статті – проаналізувати систему планування кар'єрного розвитку державного службовця (від прийому на роботу до звільнення чи відставки) та визначити шляхи її вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Людський чинник стає стратегічним і важливим аспек-

том ефективного розвитку державної влади на сучасному етапі державотворення. Змінилося ставлення до працівників – людські ресурси відтепер виступають як джерело доходів, створюється простір діяльності для кожного державного службовця, кадрова політика інтегрується в загальну політику державної влади та суспільства.

Деякі керівники, професійно підходячи до розвитку персоналу, звертають увагу на психологічні особливості своїх працівників. Це дуже актуально для забезпечення динамічної діяльності, коли не тільки працівника обирають, виходячи з вимог посади, але й напрям його роботи та функціональні обов'язки формують, ураховуючи можливості й особливості даної особи. У таких випадках і державному службовцеві, і керівникові важливо знати верхню й нижню межі компетентності та здібностей кандидата на посаду, що не завжди є явними. Крім того, варто не тільки знати досягнення й невдачі державного службовця, але й вивчити ті внутрішні механізми, які їх породжують.

План розвитку кар'єри – це базовий чинник зусиль з виховання державних службовців. На жаль, багато керівників і кадрових служб не витрачають часу на створення такого плану для своїх працівників, натомість переконані, що в разі необхідності

вони знайдуть спосіб навчити, як відповідати цій потребі.

Ключовими елементами механізму кар'єрного розвитку державних службовців виступають засоби й методи впливу на процес їхнього професійного зростання. До них слід віднести такі кадрові технології, як щорічне оцінювання, навчання (підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації), робота з кадровим резервом, проведення конкурсів, стажування, мотивація державних службовців та ін. Також сюди належать технології постійного вивчення змісту, характеру та умов праці державних службовців з метою оперативного вирішення проблем організаційного розвитку: своєчасної зміни структури, штату, корекції професійно-кваліфікаційних вимог, внесення змін у реєстр посад державної служби та програми професійного навчання [9].

У плануванні кар'єрного розвитку державних службовців особливу роль відіграє інформація про них, зокрема про їхні мотиви, спрямованість на кар'єру, потенціал і ступінь його реалізованості, оскільки дає можливість виділити тих, хто націлений на професійний розвиток. При цьому важливо визначити, чи базуються їхні кар'єрні амбіції на міцній професійній основі або, принаймні, на передумовах оволодіння нею.

Сьогодні найбільш динамічний розвиток кар'єри спостерігається в підприємницьких структурах, для яких сучасний період – це подекуди екстремальні умови. Тому для людей, які творчо працюють, і професіоналів існують сприятливі можливості для кар'єрного розвитку. Практика показує, що за 2–3 роки рядові співробітники можуть проходити 3–4 рівні в посадовій ієрархії та ставати керівниками вищої ланки, очолювати філії, представництва, компанії. У цих структурах досить швидко усвідомлюється

роль і цінності професіоналізму та фахового досвіду персоналу.

На державній службі темпи кар'єрного розвитку працівників значно нижчі, ніж у підприємницьких структурах. До того ж аналіз посадового підвищення свідчить про стихійність кар'єрного зростання державних службовців, нерівномірність стажу перебування на посаді, утворення так званих кар'єрних тупиків і швидкісних

**Не використані
на практиці знання
втрачають свою
цінність, а форми
професійного
розвитку –
стимулюючу роль
в управлінні
кар'єрним
розвитком**

десантних кар'єр. Усе це негативно позначається як на можливості отримання необхідного професійного досвіду для зайняття наступної посади, так і на раціональному його використанні в разі невчасного переходу на вищі посади.

Ці кар'єрні аномалії негативно впливають на стимулювання трудової та фахової віддачі від державних службовців, підтримку сприятливого соціально-психологічного мікроклімату в їхньому середовищі. Неврегульованість кар'єрних процесів призводить до того, що досвід працівників подекуди не стає головним чинником їхнього посадового розвитку. Дуже негативним явищем, хоча й типовим для молодшої вітчизняної державної служби, є швидкісна кар'єра. Зміст її полягає у стрімкому підвищенні по службі або прийнятті на державні посади (часто дуже високого рівня) осіб без відповідної практики та професійного досвіду.

Для управління кар'єрою на державній службі це може бути винятком, а не правилом. На практиці державний службовець перед призначенням на високу посаду повинен пройти усі щаблі, що їй передують. Ця вимога диктується інтересами суспільства, виходячи з підтримки високого авторитету держави й поваги до її законів.

Процес планування кар'єрного розвитку державних службовців на сьогоднішній день до кінця несформований. Існують лише деякі його фрагменти, частини, що реалізуються епізодично. Наприклад, застосовується практика з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, що не впливає на їхні призначення й підвищення по службі. Проте державний службовець, отримавши додаткові знання в процесі навчання, не має можливості їх реалізувати у своїй установі. У результаті не використані на практиці знання втрачають свою цінність, а форми професійного розвитку – стимулюючу роль в управлінні кар'єрним розвитком. Крім того, економічна ефективність витрат на підготовку персоналу виявляється дуже низькою. У зв'язку із цим доцільно було б здійснювати додаткову підготовку державних службовців під конкретне призначення.

Важливим стимулюючим фактором професійного розвитку може стати система управління кар'єрою державного службовця – від прийому на роботу і до звільнення чи відставки. Державний службовець повинен уявляти свою перспективу та знати можливі напрями зосередження своїх зусиль. Це надасть йому впевненості та стимулюватиме прагнення до підвищення свого професійного рівня.

Управління кар'єрою включає:

1) планування індивідуальної кар'єри працівників (отримання професійних консультацій, створення робочих груп

планування кар'єрного розвитку, надання допомоги співробітникам у плануванні їхнього саморозвитку, виявлення кар'єрного ресурсу);

2) загальне планування кар'єри (аналіз рівня розвитку кадрів установи, зокрема за допомогою центрів оцінки потенціалу та розвитку, спільне планування кар'єри);

3) організаційні процеси (призначення на посади, планування наступності та безперервності кар'єри, рекламування шляхів можливого розвитку, планування потреби в працівниках, використання спеціальних схем швидкого підвищення по службі для перспективних співробітників).

Процеси управління кар'єрою сприяють підвищенню конкурентоспроможності співробітників і змушують керівників та підлеглих учитися спільно справлятися зі змінами, що відбуваються. Успішність цих процесів багато в чому залежить і від організаційної культури, зокрема від спільності інтересів працівників і керівництва, від того, чи поділяє керівництво з підлеглими їхні висхідні принципи та ціннісні пріоритети [12].

Таким чином, основний зміст планування кар'єрного розвитку державного службовця полягає в тому, щоб усе цінне, чим він володіє та може володіти як фахівець, ефективно використовувалося і для досягнення цілей державної служби, і для задоволення інтересів особистості. Уміло розпорядитися цим надбанням – найважливіше й найскладніше завдання керівників і кадрових служб органів державної влади.

Планування індивідуального професійного розвитку та посадового підвищення означає для державного службовця, що він повинен бути включений у план кар'єрного розвитку. Цей план може бути складений на наступні 3–5 років з моменту

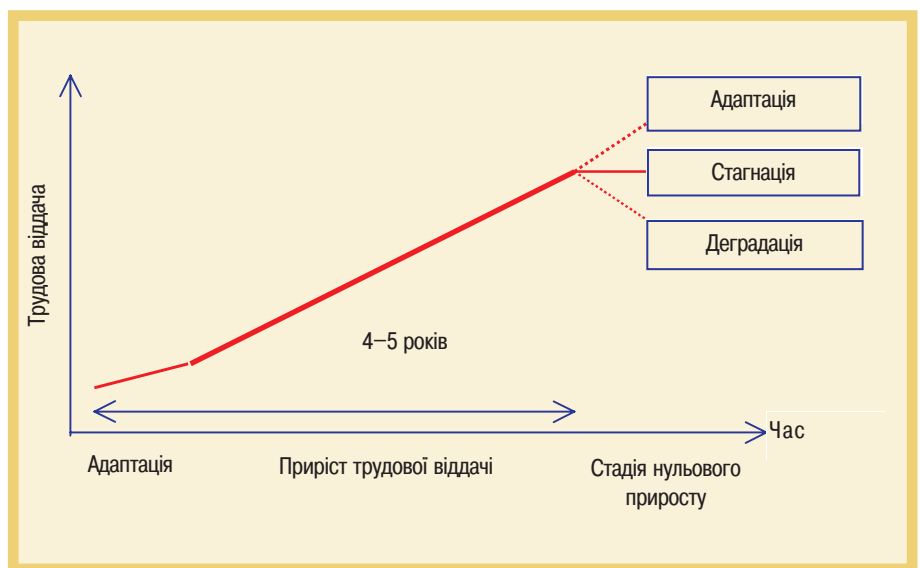
призначення державного службовця на посаду.

План кар'єрного розвитку – це документ, у якому представлено варіант (варіанти) професійного розвитку та посадового підвищення державного службовця в організації. Він має включати положення плану професійного розвитку державного службовця та назви посад, у разі призначення на які працівники можуть пройти стажування й тимчасово виконувати посадові обов'язки інших працівників, а також заплановані призначення та необхідні для цього заходи з його професійного розвитку [10].

План кар'єрного розвитку може бути коротко-, середньо- і довгостроковим. У плані кар'єрного розвитку важливо враховувати терміни і стадії перебування на посаді (рисunek). Цей документ слід складати з урахуванням того, що оптимальний час перебування спеціаліста на

термін перебування на одній посаді в середньому має не перевищувати 5 років [4]. Після закінчення цього строку обов'язково необхідно створити для державного службовця нові умови для роботи та повернути його на стадію адаптації. У протилежному випадку в працівника може знижуватись інтерес до професійного розвитку та зацікавленість до процесу і результату праці, а також відбуватися професійна деградація. За відсутності можливостей професійного чи посадового зростання необхідно передбачити та застосувати механізми стимулювання трудової віддачі та професійного розвитку.

Однак орієнтуватися при ротатції державних службовців лише на 4–5-річний термін перебування на посаді не слід. Адже багато залежить від професійного потенціалу службовця, індивідуальної роботи з ним



Стадії перебування на посаді

одній посаді становить 4–5 років. Планомірне, постійне переміщення (ротация) персоналу сприяє підвищенню його трудової віддачі [9].

Практика країн з розвинутою демократією та ринковою економікою свідчить, що для успішної кар'єри працівника його

і можливостей створювати умови для активізації розвитку його здібностей [9].

У системі кар'єрного розвитку першочергове значення мають початкова та адаптаційна підготовки. Особи, які вперше приймаються на роботу в державній службі, не мають спеціальної

підготовки для виконання своїх обов'язків. Початкова підготовка спрямована на отримання загальних знань і навичок, необхідних для роботи в державній службі. Адаптаційні програми надають спеціальну підготовку для виконання нових функцій після або до переведення на іншу чи вищу посаду.

Державні службовці, як й інші працівники, користуються загальним правом на підвищення кваліфікації. Більшість нормативних актів проголошують обов'язок проходити підвищення кваліфікації, зокрема займатися самоосвітою, тобто підтримувати на сучасному рівні свої знання та кваліфікацію.

Системи підготовки, що існують сьогодні, практично задовольняють більшість потреб державних службовців щодо підготовки та підвищення кваліфікації. Крім того, законодавчі акти з державної служби передбачають можливість отримання академічної відпустки на тривалий період для продовження навчання або проходження спеціальних програм підвищення кваліфікації за певних умов.

Висновки. Основний зміст планування кар'єрного розвитку державного службовця полягає в тому, щоб усі наявні можливості державного органу були оптимально задіяні для підвищення професійної компетенції персоналу з урахуванням цілей державної служби, з одного боку, та інтересів і здібностей службовця, з іншого.

З кар'єрою пов'язані будь-які переміщення персоналу, з яких не всі можна передбачити (наприклад, за наявності ситуаційно обумовлених чинників). Уявлення про кар'єру постійно зазнають змін, що дає можливість окремим державним службовцям осмислювати свій професійний розвиток, порівнювати власний теперішній і минулий досвід, реально оцінювати свої можливості в майбутньому.

Навчання та розвиток мають не тільки бути сфокусовані на потребах державного органу, але й відповідати вимогам індивіда, його можливостям, прагненням і потенціалу. Так, кожний державний службовець повинен узяти зобов'язання включити себе в програму подальшого розвитку та стати ключовою фігурою в плануванні своєї кар'єри і свого професійного розвитку.

**Зміст планування
кар'єрного розвитку
державного
службовця полягає
в тому, щоб усе цінне,
чим він володіє
як фахівець,
ефективно
використовувалося
і для досягнення
цілей державної
служби, і для
задоволення
інтересів
особистості**

Планування кар'єрного розвитку державного службовця є необхідною складовою ефективної діяльності будь-якого органу державної влади. Дбаючи про професійний розвиток своїх працівників, органи влади таким чином формують сприятливий і діловий мікроклімат у колективі, підвищують мотивацію співробітників та їхню відданість організації, забезпечують збереження управлінських традицій.

Планування та розвиток професійної кар'єри позитивно впливають на державних службовців. Підвищуючи свою кваліфікацію, здобуваючи нові знання та навички, вони стають більш конкурентоспроможними на ринку праці й отримують додаткові можливості для професійного зростання як усередині організації, так і за її межами.

Список використаних джерел

1. Белецький, Н. П. Менеджмент: деловая карьера / Н. П. Белецкий. – Минск : Вышэйш. шк., 2001. – 302 с.
2. Гончарук, Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток : монографія / Н. Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с.
3. Гончарук, Н. Т. Планування і розвиток професійної кар'єри керівного персоналу у сфері державної служби / Н. Т. Гончарук // 36. наук. пр. Дніпропетр. регіон. ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – 2006. – Вип. 3. – С. 167–180.
4. Книга работника кадровой службы : учеб.-справ. пособие / под ред. Е. В. Охотского, В. М. Анисимова – М. : Экономика, 1998. – 494 с.
5. Одинцова, Г. С. Службова кар'єра та гендерні аспекти керівництва / Г. С. Одинцова // Керівник у сфері державного управління : опорний конспект лекцій. – Х. : Вид-во УАДУ (ХФ), 2000. – С. 38–45.
6. Розвиток ефективності і професіоналізму у державній службі / пер. з пол. С. М. Цірської ; Центр дослідж. адм. реформи Укр. акад. держ. упр. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 82 с.
7. Романов, В. Л. Происхождение государственной службы: карьерная стратегия и тактика / В. Л. Романов. – М. : Гордарики, 1997. – 318 с.
8. Рудакевич, М. Теоретичні акцентуації кар'єри державного службовця, або Концептуально-етичні роздуми на полях видання «Службная карьера» / М. І. Рудакевич // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 197–203.
9. Службная карьера / под ред. Е. В. Охотского. – М. : Экономика, 1998. – 302 с.
10. Тарнавська, Н. П. Менеджмент: теорія та практика / Н. П. Тарнавська, Р. М. Пушкар. – Т. : Карт-бланш, 1997. – 456 с.
11. Ткаченко, Ю. Планирование карьеры сотрудников кадрового резерва / Ю. Ткаченко // Служба кадров и персонал. – 2005. – № 3. – С. 45–49.
12. Управление человеческими ресурсами / под ред. М. Пула, М. Уорнера. – СПб. : Питер, 2002. – 1200 с.
13. Чернецька, Г. Службова кар'єра державного службовця / Г. Чернецька // 36. наук. пр. Укр. акад. держ. упр. при Президентіві України. – 2000. – Вип. 2, ч. 3. – С. 166–173.

СЕМІНАР ДЛЯ КЕРІВНИКІВ КАДРОВИХ СЛУЖБ

Дводенний семінар з питань проходження державної служби для керівників територіальних органів Головного управління державної служби України, кадрових служб Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій за участю керівництва Головдержслужби України, керівників її структурних підрозділів, працівників Центру сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України відбувся в місті Хмельницькому 28–29 травня 2008 року.



Учасники семінару з питань проходження державної служби

У роботі заходу також взяли участь голова Хмельницької обласної державної адміністрації І. К. Гавчук, завідувач відділу з питань призначення керівників місцевих державних адміністрацій Головної служби кадрової політики Секретаріату Президента України Т. Б. Жураковський, керуючий справами виконавчого апарату Хмельницької обласної ради С. М. Горнишева.

У вступному слові перший заступник Начальника Головного управління державної служби України М. О. Борсук звернув увагу учасників семінару на кадрові проблеми, що на сьогодні існують у системі

державної служби. Він наголосив на необхідності корінних змін у питаннях добору кадрів на державну службу, підвищення рівня роботи з персоналом та його мотивації щодо проходження державної служби, об'єднання зусиль територіальних органів Головдержслужби України з кадровими службами місцевих органів виконавчої влади для успішної реалізації завдань, які стоять перед Головдержслужбою України.

На семінарі розглядалися такі питання:

- про дотримання законодавства з питань державної служби та запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади;
- забезпечення виконання вимог Закону України «Про державну службу», що стосуються проходження державної служби в місцевих органах виконавчої влади, зокрема у Хмельницькій області;
- основні завдання кадрових служб органів виконавчої влади в організації професійного навчання;
- регіональні аспекти реалізації державної кадрової політики;
- реформи управління персоналом у системі державної служби України.

Також обговорювалася тема співпраці Головдержслужби України з місцевими державними адміністраціями. При цьому акцентувалася увага на окремих



Пленарна частина семінару

напрямах та перспективах такого співробітництва, проблемах, що виникають у процесі роботи.

Особливого наголосу надано співпраці місцевих державних адміністрацій та територіальних органів Голодержслужби України. На сьогодні прикладом конструктивного співробітництва між кадровими службами обласних державних адміністрацій та територіальними органами Голодержслужби України можуть бути місто Київ, Івано-Франківська, Житомирська, Запорізька, Луганська, Миколаївська, Херсонська, Хмельницька, Полтавська та Чернігівська області.

У рамках семінару на базі Хмельницького університету управління та права проведено круглий стіл на тему: «Проблемні питання проходження державної служби», до якого були залучені учасники семінару, а також заступник голови Хмельницької обласної державної адміністрації М. П. Вавринчук, директор Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій М. І. Баюк. Засідання круглого столу присвячено правовим аспектам застосування трудового законо-

давства на державній службі, навчання державних службовців та шляхам його вдосконалення, проблемним питанням, що найчастіше зустрічаються під час проходження державної служби.

Учасниками семінару запропоновано розробити єдині підходи до організації планування діяльності кадрових служб, подання ними звітної інформації, стажування керівників кадрових служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у цент-

ральному апараті Голодержслужби України, залучення працівників територіальних органів і керівників кадрових служб до участі у проведенні Голодержслужбою України комплексних перевірок дотримання вимог законів України «Про державну службу», «Про боротьбу з корупцією», інших нормативно-правових актів з питань державної служби та запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади й органах місцевого самоврядування. Крім того, внесено пропозиції розглянути питання доцільності проведення щорічного оцінювання виконання державними службовцями їхніх посадових обов'язків та завдань у рік проведення атестації державних службовців та підготувати роз'яснення на складні питання, з якими найбільше доводиться стикатися кадровим службам органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

По завершенні заходу присутні висловили побажання й надалі проводити семінари за участю керівників кадрових служб місцевих державних адміністрацій і керівників територіальних органів Голодержслужби України.



Засідання круглого столу на тему: «Проблемні питання проходження державної служби»

МАТЕРІАЛИ ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО КОНКУРСУ «ПРИЯЗНА АДМІНІСТРАЦІЯ»

З метою поширення кращого досвіду роботи органів виконавчої влади з громадськістю Кабінет Міністрів України постановив започаткувати з 2008 року проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» (Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 933).

Згідно з Положенням про Всеукраїнський конкурс «Приязна адміністрація», затвердженим зазначеною постановою, учасниками конкурсу є центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Протоколом № 2 від 26 червня 2008 року засідання Організаційного комітету з проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» (далі – конкурс) затверджено Порядок проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація».

Ураховуючи особливості функціональних повноважень органів виконавчої влади та їх організаційно-правовий статус, конкурс проводиться за чотирма номінаціями у три етапи.

Пунктом 4 Положення про Всеукраїнський конкурс «Приязна адміністрація» передбачено, що органи виконавчої влади для участі в конкурсі надсилають Організаційному комітетові анкету учасника конкурсу.

Головне управління державної служби України узагальнює інформацію, надану учасниками конкурсу, та розміщує її на офіційному веб-сайті Головдержслужби.

Станом на 1 жовтня 2008 року на адресу Організаційного комітету Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» надійшло 411 письмових анкет учасників конкурсу, зокрема за номінаціями:

- Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації – 22;
- районні, районні в Автономній Республіці Крим, у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, міські державні адміністрації – 357;
- центральні органи виконавчої влади – 20;
- центральні органи виконавчої влади, які мають свої територіальні органи – 12.

**Звертаємо увагу споживачів управлінських послуг, що Ви можете надіслати відгуки про роботу органів виконавчої влади – учасників конкурсу на електронну адресу Організаційного комітету:
priyazna-adm@guds.gov.ua**

ПОСТАНОВА КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

від 18 липня 2007 року № 933

Київ

Про проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація»

Із змінами і доповненнями, внесеними
постановою Кабінету Міністрів України
від 2 квітня 2008 року № 310

З метою поширення кращого досвіду роботи органів виконавчої влади з громадськістю Кабінет Міністрів України **постановляє:**

1. Започаткувати з 2008 року проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація».
2. Затвердити Положення про Всеукраїнський конкурс «Приязна адміністрація», що додається.
3. Утворити Організаційний комітет з проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація».
(абзац перший пункту 3 із змінами,
внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України
від 2 квітня 2008 року № 310)

Абзац другий пункту 3 виключено.

(згідно з постановою Кабінету Міністрів України
від 2 квітня 2008 року № 310)

4. Головному управлінню державної служби в межах визначеного їй граничного обсягу видатків на відповідні роки передбачати кошти для підготовки та проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація».

Прем'єр-міністр України

В. ЯНУКОВИЧ

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 18 липня 2007 року № 933

ПОЛОЖЕННЯ про Всеукраїнський конкурс «Приязна адміністрація»

1. Учасниками Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» (далі – конкурс) є центральні та місцеві органи виконавчої влади.

2. Конкурс проводиться Організаційним комітетом, головою якого є Віце-прем'єр-міністр України відповідно до функціональних повноважень.

До складу Організаційного комітету також входять: Міністр Кабінету Міністрів України – заступник голови Організаційного комітету, Начальник Головдержслужби – заступник голови Організаційного комітету, Міністр культури і туризму, Міністр юстиції, Міністр праці та соціальної політики, Міністр з питань житлово-комунального господарства, Міністр регіонального розвитку та будівництва, Голова Держкомтелерадіо, перший заступник Міністра Кабінету Міністрів України, перший заступник Міністра освіти і науки, заступник Міністра фінансів, заступник Глави Секретаріату Президента України (за згодою), голова Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (за згодою), президент Української асоціації якості (за згодою), президент Національної академії державного управління

при Президентові України (за згодою), голова Федерації професійних спілок України (за згодою), президент Асоціації міст України (за згодою).

Голова Організаційного комітету затверджує його персональний склад та у разі потреби вносить до нього зміни.

(пункт 2 в редакції постанови Кабінету Міністрів України
від 2 квітня 2008 року № 310)

3. Організаційний комітет:

- 1) затверджує умови, установлює строки та етапи проведення конкурсу;
- 2) оголошує проведення конкурсу і розміщує відповідну інформацію у «Віснику державної служби України», на офіційному веб-сайті Головдержслужби та у газеті «Урядовий кур'єр»;
- 3) розробляє та затверджує анкету учасника конкурсу;
- 4) підбиває підсумки конкурсу, визначає переможців та здійснює їх нагородження.

4. Для участі в конкурсі орган виконавчої влади надсилає до 1 вересня Організаційному комітетові анкету учасника конкурсу.

(пункт 4 із змінами, внесеними
згідно з постановою Кабінету Міністрів України
від 2 квітня 2008 року № 310)

5. Для перевірки наведених в анкеті відомостей Організаційний комітет утворює експертну групу, яка подає йому інформацію про результати перевірки.

Орган виконавчої влади сприяє роботі експертної групи.

6. На офіційному веб-сайті Головдержслужби розміщуються анкети органів виконавчої влади, а також звернення до громадян з пропозицією оцінити роботу цих органів щодо якості послуг та своєчасності їх надання.

7. Організаційний комітет визначає переможців конкурсу з урахуванням результатів перевірки, проведеної експертною групою, та оцінки громадянами роботи органів виконавчої влади щодо якості послуг та своєчасності їх надання.

Рішення Організаційного комітету приймається простою більшістю голосів.

8. Організаційний комітет оголошує результати конкурсу до 15 лютого.

(пункт 8 із змінами, внесеними
згідно з постановою Кабінету Міністрів України
від 2 квітня 2008 року № 310)

9. Переможці конкурсу нагороджуються дипломом і пам'ятним знаком «Переможець Всеукраїнського конкурсу "Приязна адміністрація"».

Учасники конкурсу, які зайняли друге та третє місце, нагороджуються почесними грамотами.

10. Інформація про результати проведення конкурсу публікується у «Віснику державної служби України», на офіційному веб-сайті Головдержслужби та у газеті «Урядовий кур'єр».

11. Організаційне та матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення конкурсу здійснює Головдержслужба.

(Додаток виключено
згідно з постановою Кабінету Міністрів України
від 2 квітня 2008 року № 310)

ЗАТВЕРДЖЕНО
 протоколом № 2
 від 26 червня 2008 року
 засідання Організаційного комітету
 з проведення Всеукраїнського конкурсу
 «Приязна адміністрація»

АНКЕТА

учасника Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація»

I. Загальні відомості

Повне найменування органу _____

Адреса _____

Телефон приймальні керівника органу _____

Керівник органу _____
 (прізвище, ім'я, по батькові)

Електронна адреса _____ Адреса офіційного веб-сайту _____

Особа, відповідальна за заповнення анкети, _____
 (прізвище, ім'я, по батькові,
 посада)

Телефон _____ Телефон/факс _____

Електронна адреса _____

Я даю згоду на перевірку в _____ відомостей,
 (найменування органу)

зазначених у розділах II–V цієї анкети, та всебічно цьому сприятиму.

 (підпис керівника органу)

II. Доступність інформації в органі виконавчої влади

1. Наскільки доступною є інформація щодо умов (порядку) надання управлінських послуг, яку бажають отримати відвідувачі від органу?

- ☐ повністю доступна ☐ доступна ☐ майже недоступна
☐ недоступна ☐ важко визначитися

2. Чи встановлений інформаційний стенд?

- ☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде встановлено

3. Чи пройшли секретарі (чергові працівники) тренінг з надання інформації відвідувачам?

- ☐ так ☐ ні ☐ незабаром пройдуть

4. Чи розташований на видному для відвідувачів місці інформаційний стенд про права громадян?

- ☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде облаштовано

5. Чи готує орган листи або буклети з інформацією для відвідувачів?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде запроваджено

6. Чи пройшли працівники тренінг з навичок спілкування з відвідувачами?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром пройдуть

7. Чи прикріплені на дверях кабінетів таблички із зазначенням прізвищ, імен, по батькові та посад працівників, які надають послуги?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде запроваджено

8. Чи встановлений на кожному поверсі стенд зі схемою розташування кабінетів з їх номерами?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде встановлено

9. Чи запроваджені додаткові заходи щодо покращення інформування відвідувачів (крім зазначених вище)? Які саме?

III. Умови перебування в органі виконавчої влади

1. Чи встановлений у приміщенні органу для відвідувачів внутрішній телефон (або телефон загальної мережі)?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде встановлено

2. Чи облаштовані стільцями (лавами) місця для очікування?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром будуть облаштовані

3. Чи створені умови для запису відвідувачами інформації, наведеної на стендах (наявність стола, стільців, канцелярського приладдя)?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде створено

4. Чи облаштовано відокремлене місце для паління?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде облаштовано

5. Чи працює кафе (буфет, їдальня), доступне для відвідувачів?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде відкрито

6. Чи є санітарно-технічний вузол, доступний для відвідувачів?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде відкрито

7. Чи розміщена в коридорі інформація про санітарно-технічний вузол?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде розміщено

8. Чи носять бейджі працівники, які безпосередньо спілкуються з відвідувачами?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде запроваджено

9. Чи створені умови для пересування інвалідів?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде створено

10. Якщо в органі створені умови для доступу та пересування інвалідів:

Чи існує під'їзд до органу?

☐ так ☐ ні

Чи пристосований ліфт?

☐ так ☐ ні ☐ ліфт відсутній

Чи є додаткові зручності у санітарно-технічному вузлі (наприклад, рейки)?

☐ так ☐ ні

Для іншої інформації _____

11. Чи створені інші умови для відвідувачів, крім зазначених вище? Які саме?

IV. Процедури обслуговування відвідувачів

1. Чи створений веб-сайт органу виконавчої влади?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде створено

2. Чи регламентовано процедуру надання послуг?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде регламентовано

3. Чи мають можливість відвідувачі ознайомлюватися з визначеною процедурою надання послуг?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде запроваджено

4. Чи надаються послуги через веб-сайт органу виконавчої влади?

☐ так ☐ ні ☐ кількість послуг _____

5. Чи надаються послуги через веб-сайт органу виконавчої влади в режимі on-line?

☐ так ☐ ні ☐ кількість послуг _____

6. Чи є загальноприйнятим для працівників органу спілкування по телефону з відвідувачами, окрім надання відповіді в письмовій формі?

☐ так ☐ ні ☐ іноді, у виняткових випадках

7. Чи надається відвідувачеві, який чекає розгляду своєї справи, інформація щодо того, скільки громадян перебуває в черзі перед ним, або щодо прогнозного очікування?

☐ так ☐ ні ☐ іноді, у виняткових випадках

8. Чи проводилося протягом останніх 12 місяців опитування щодо визначення якості послуг?

☐ так ☐ ні ☐ так, але як частина інших опитувань

9. Чи змінювалася протягом останніх 12 місяців процедура обслуговування відвідувачів та процедура надання послуг з метою підвищення їх ефективності?

☐ так ☐ ні

Якщо зміни проводилися, то опишіть їх, будь ласка.

10. Як часто питання процедури надання послуг обговорюється під час апаратних нарад?

☐ один раз на тиждень ☐ один раз на два тижні ☐ один раз на місяць
☐ один раз на квартал ☐ один або два рази на рік

11. Чи пройшли особи, відповідальні за розгляд звернень громадян чи надання послуг відвідувачам, спеціалізовані тренінги з метою набуття відповідних професійних навичок?

☐ так ☐ ні ☐ так, але як частина іншого курсу тренінгу

12. З якою періодичністю проводиться аналіз звернень громадян?

☐ один раз на тиждень ☐ один раз на два тижні ☐ один раз на місяць
☐ один раз на квартал ☐ один або два рази на рік

13. Чи є загальноприйнятим серед працівників у телефонній розмові представлятися із зазначенням власного імені, посади та назви підрозділу?

☐ так ☐ ні

14. Кількість письмових звернень (зауважень, скарг, пропозицій та клопотань), які надійшли до органу протягом останніх 12 місяців? Будь ласка, зазначте число:

_____ зауважень; _____ скарг;
_____ пропозицій; _____ клопотань.

15. Скільки скарг з питань, що належать до компетенції органу, задоволено? _____

16. Скільки скарг з питань, що належать до компетенції органу, відхилено? _____

17. Скільки скарг щодо роботи органу подано до судових інстанцій? _____

18. Кількість усних звернень (зауважень, скарг, пропозицій та клопотань), які висловлено працівниками органу протягом останніх 12 місяців? Будь ласка, зазначте орієнтовне число:

_____ зауважень; _____ скарг;
_____ пропозицій; _____ клопотань.

19. Яка діяльність з обслуговування відвідувачів або відповідні заходи достатньо ефективні? Будь ласка, наведіть кілька прикладів.

20. Яка діяльність з обслуговування відвідувачів потребує покращення або перегляду? Будь ласка, уточніть.

V. Робоча атмосфера в органі

1. Як би Ви оцінили робочу атмосферу в органі?

☐ дуже гарна ☐ гарна ☐ посередня
☐ не дуже приємна ☐ важко сказати

2. Чи проводилися протягом останніх 12 місяців дослідження стосовно визначення робочої атмосфери?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром буде проведено

3. Чи проходили протягом останніх 12 місяців керівники органу тренінг створення належної робочої атмосфери в органі?

☐ так ☐ ні ☐ незабаром пройдуть

4. Яка система заохочення державних службовців запроваджена в органі? Будь ласка, зазначте її основні принципи.

Заповнену анкету надсилайте за адресою:

Головне управління державної служби України,

вул. Прорізна, 15, м. Київ, 01601,

або заповнюйте анкету в електронному вигляді та надсилайте за електронною адресою:

priyazna-adm@guds.gov.ua

ЗАТВЕРДЖЕНО
протоколом № 2
від 26 червня 2008 року
засідання Організаційного комітету
з проведення Всеукраїнського конкурсу
«Приязна адміністрація»

АНКЕТА

споживача послуг, що надаються органом виконавчої влади
(для Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація»)

Шановний споживачу!

Вашій увазі пропонується відповісти на запитання анкети.
Мета анкетування – визначити якість надання послуг органами виконавчої влади та рівень задоволеності споживачів цими послугами

I. Загальні відомості

1. Ваше прізвище, ім'я, по батькові
(у разі заповнення анкети від організації – назва організації)

2. Ваша адреса, телефон _____

3. Соціальний статус (потрібне підкреслити)
службовець, робітник, працюючий непрацюючий, пенсіонер, студент, інші

4. Назва органу виконавчої влади, що є учасником конкурсу, до якого Ви звертались

5. Адреса органу* _____

6. Керівник органу* _____

(прізвище, ім'я, по батькові)

* Заповнення зазначених пунктів анкети не є обов'язковим.

(підпис споживача,
у разі заповнення анкети від організації –
підпис керівника організації)

II. Доступність інформації в органі виконавчої влади

1. Наскільки доступною є інформація щодо умов (порядку) надання послуг, яку бажають отримати відвідувачі від органу?

- ☐ повністю доступна ☐ доступна ☐ майже недоступна
☐ недоступна ☐ важко визначитися

2. Чи встановлений інформаційний стенд?

- ☐ так ☐ ні

3. Чи є корисною інформація на веб-сайті органу виконавчої влади?

- ☐ так ☐ ні ☐ не користуюсь веб-сайтом
☐ веб-сайт в органі відсутній

4. Чи є актуальною інформація на веб-сайті органу виконавчої влади?

- ☐ так ☐ ні ☐ не користуюсь веб-сайтом

5. Чи надаються послуги через веб-сайт органу виконавчої влади?

- ☐ так ☐ ні

Якщо так, то якими Ви скористались _____

6. Чи надаються послуги через веб-сайт органу виконавчої влади в режимі on-line?

- ☐ так ☐ ні

Якщо так, то якими Ви скористались _____

7. Чи задоволені наданням інформації секретарями (черговими працівниками) органу?

- ☐ так ☐ ні

8. Чи задоволені культурою спілкування посадовців органу з відвідувачами?

- ☐ так ☐ ні

9. Чи прикріплені на дверях кабінетів таблички із зазначенням прізвищ, імен, по батькові та посад працівників, які надають послуги?

- ☐ так ☐ ні

10. Чи встановлений на кожному поверсі стенд зі схемою розташування кабінетів з їх номерами?

- ☐ так ☐ ні

11. Чи запроваджені додаткові заходи щодо покращення інформування відвідувачів (крім зазначених вище)? Які саме?

12. З якого джерела Ви отримувате інформацію про діяльність органу влади, до якого звернулись, або послуг, які він надає (потрібне підкреслити)

Засоби масової інформації:

радіо

телебачення

газети, журнали

інтернет

Особисте спілкування

Інше _____

III. Умови перебування в органі виконавчої влади

1. Чи встановлений у приміщенні органу для відвідувачів внутрішній телефон (або телефон загальної мережі)?

☐ так

☐ ні

2. Чи облаштовані стільцями (лавами) місця для очікування?

☐ так

☐ ні

3. Чи створені умови для запису відвідувачами інформації, наведеної на стендах, та для оформлення необхідних паперів (наявність стола, стільців, канцелярського приладдя)?

☐ так

☐ ні

4. Чи облаштовано відокремлене місце для паління?

☐ так

☐ ні

5. Чи працює кафе (буфет, їдальня), доступне для відвідувачів?

☐ так

☐ ні

6. Чи є санітарно-технічний вузол, доступний для відвідувачів?

☐ так

☐ ні

7. Чи розміщена в коридорі інформація про санітарно-технічний вузол?

☐ так

☐ ні

8. Чи носять бейджі працівники, які безпосередньо спілкуються з відвідувачами?

☐ так

☐ ні

9. Чи створені умови для доступу та пересування інвалідів?

☐ так

☐ ні

IV. Процедури обслуговування відвідувачів

1. Які можливості для відвідувачів щодо ознайомлення в органі з процедурами надання послуг?

☐ добрі

☐ посередні

☐ погані

☐ важко сказати

2. Чи є загальноприйнятим для працівників органу спілкування по телефону з відвідувачами, окрім надання їм відповіді у письмовій формі?

☐ так

☐ ні

☐ іноді, у виняткових випадках

3. Чи змінювалася протягом останніх 12 місяців процедура обслуговування відвідувачів та процедура надання послуг з метою підвищення їх ефективності?

☐ так ☐ ні

4. Чи є загальноприйнятим серед працівників органу під час телефонної розмови представлятися із зазначенням власного імені, посади та назви підрозділу?

☐ так ☐ ні

5. Скільки разів зверталися до органу протягом останніх 12 місяців із зауваженнями, скаргами, пропозиціями, клопотаннями?

(вказати, з яких питань)

6. Яка форма звернення?

☐ усна ☐ письмова

7. Чи задоволені отриманими відповідями?

☐ так ☐ ні ☐ частково

8. Чи зверталися зі скаргами до судових інстанцій стосовно роботи органу (якщо «так», скільки разів)?

☐ так ☐ ні

9. Яка діяльність органу з обслуговування відвідувачів потребує покращення або перегляду? Будь ласка, уточніть.

Заповнену анкету надсилайте за адресою:

Головне управління державної служби України

вул. Прорізна, 15, м. Київ, 01601

або заповнюйте анкету в електронному вигляді та надсилайте за електронною адресою:

priyazna-adm@guds.gov.ua

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

**ПОСТАНОВА
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

від 2 квітня 2008 року № 281

Київ

**Про доповнення пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України
від 24 вересня 2005 року № 960**Кабінет Міністрів України **п о с т а н о в л я є**:

Доповнити підпункт 5 пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2005 року № 960 «Про віднесення посад працівників апарату Верховної Ради Автономної віднесення посад працівників апарату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» (Офіційний вісник України, 2005 р., № 39, ст. 2472, № 52, ст. 3312) після слів «заступники керівників самостійних управлінь, самостійних відділів» словами «, завідувачі секторами у складі самостійних управлінь, самостійних відділів».

Прем'єр-міністр України

Ю. ТИМОШЕНКО

**ПОСТАНОВА
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

від 9 квітня 2008 року № 316

Київ

**Про затвердження Порядку
підготовки та виконання плану залучення
зовнішньої допомоги Європейської Комісії
у рамках TAIEХ**Кабінет Міністрів України **п о с т а н о в л я є**:

1. Затвердити Порядок підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEХ, що додається.
2. Головному управлінню державної служби забезпечити надання роз'яснень щодо особливостей застосування Порядку, затвердженого цією постановою, та інших питань застосування TAIEХ.

Прем'єр-міністр України

Ю. ТИМОШЕНКО

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 9 квітня 2008 року № 316

**ПОРЯДОК
підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги
Європейської Комісії у рамках TAIEX**

1. Цей Порядок визначає механізм підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEX (далі – план) на півріччя та взаємодії органів виконавчої влади у цьому процесі.

2. TAIEX – інструмент зовнішньої допомоги, що надається Європейською Комісією для обміну інформацією з метою розбудови інституціональної спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства до *aquis communautaire*.

Заходи TAIEX проводяться у формі семінару, експертної місії до України або навчальної поїздки до однієї з держав – членів ЄС.

3. З метою планування залучення допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEX орган виконавчої влади утворює робочу групу з питань підготовки заходів TAIEX (далі – робоча група) та інформує Головдержслужбу про її склад.

Робочу групу очолює заступник керівника органу виконавчої влади, який відповідає за питання європейської інтеграції. До складу такої групи входять представники галузевих структурних підрозділів та структурних підрозділів з питань європейської інтеграції, юридичного забезпечення, організаційної роботи, стратегічного і фінансового (бюджетного) планування, зв'язків з громадськістю.

Виконання функцій з координації роботи, пов'язаної з TAIEX, в органі виконавчої влади покладається на секретаря робочої групи (контактну особу з питань застосування TAIEX).

4. Пропозиції до плану готуються з урахуванням:

плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу на відповідний рік;

зобов'язань, узятих Україною відповідно до Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, інших угод і домовленостей між Україною та ЄС;

пріоритетних напрямів та результативних показників планування діяльності органів виконавчої влади.

Заходи TAIEX не повинні дублювати заходи, що проводяться у рамках інших проектів технічної допомоги ЄС.

5. Місцеві органи виконавчої влади готують пропозиції щодо залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEX та подають їх щороку до 5 травня і 5 листопада центральним органам виконавчої влади, на які покладено функції із забезпечення реалізації державної політики у відповідній сфері.

6. Центральні органи виконавчої влади розробляють і подають щороку до 15 травня і 15 листопада Головдержслужбі пропозиції до проекту плану за формою згідно з додатком 1.

7. Головдержслужба:

узагальнює подані центральними органами виконавчої влади відповідно до пункту 6 цього Порядку пропозиції і готує проект плану на півріччя. У плані зазначається перелік заходів TAIEX, орієнтовна дата, місце їх проведення та органи виконавчої влади, відповідальні за виконання;

подає щороку до 20 червня і 20 грудня на розгляд і затвердження Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) проект плану.

8. Керівники робочих груп, утворених центральними органами виконавчої влади:

подають Головдержслужбі аплікаційну форму – заявку на отримання допомоги у рамках TAIEX, що заповнюється секретарем робочої групи. У разі виникнення потреби в організації не передбаченого планом заходу TAIEX така заявка подається Європейській Комісії з одночасним інформуванням Головдержслужби;

здійснюють організаційне забезпечення заходів TAIEX, що проводяться в Україні, в установленому порядку залучають до участі в них представників заінтересованих центральних та місцевих органів виконавчої влади;

у разі ініціювання заходів TAIEX іншим центральним органом виконавчої влади або Європейською Комісією подають в установлений ними або Головдержслужбою строк Службі та суб'єктові ініціювання реєстраційну форму – заявку на участь у заході TAIEX, що заповнюється секретарем робочої групи;

у разі настання обставин, що унеможливають проведення передбаченого планом заходу TAIEХ, інформують у п'ятиденний строк з дня виявлення таких обставин Головдержслужбу про причини їх настання.

9. Головдержслужба:

розміщує на офіційному веб-сайті бланк аплікаційної форми, надсилає реєстраційні форми органам виконавчої влади для участі у заходах TAIEХ, ініційованих Європейською Комісією, надає консультативно-методологічну допомогу щодо їх заповнення;

організовує проведення тренінгів для керівників, секретарів та інших членів робочих груп, представників заінтересованих установ та організацій;

організовує виготовлення, видання та розповсюдження інформаційних та методологічних матеріалів з питань застосування TAIEХ;

надає органам виконавчої влади, установам та організаціям іншу консультативно-методологічну допомогу з питань застосування TAIEХ;

розглядає та перевіряє подані центральними органами виконавчої влади аплікаційні форми, надсилає їх Європейській Комісії або повертає відповідному центральному органу виконавчої влади на доопрацювання; здійснює моніторинг застосування TAIEХ.

10. Для забезпечення моніторингу застосування TAIEХ керівники робочих груп подають протягом п'яти днів після проведення заходу Головдержслужбі інформацію за формою згідно з додатком 2.

11. Головдержслужба інформує щороку до 31 січня і 31 липня Кабінет Міністрів України про виконання плану.

ДОДАТОК 1
до Порядку

ПРОПОЗИЦІЇ

(найменування органу виконавчої влади)

**до проекту плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEХ
на _____ півріччя 200_ року**

Форма заходу	Орієнтовна дата проведення заходу	Орієнтовне місце проведення заходу	Питання, що пропонується розглянути під час проведення заходу	Відповідність пріоритетам співпраці між Україною та ЄС, плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу	Сфера aquis communautaire, її джерела	Назва діючого проекту технічної допомоги ЄС в зазначеній сфері

(посада)

(підпис)

(ініціали, прізвище)

ІНФОРМАЦІЯ

(найменування органу виконавчої влади)

про результати проведення заходу ТАІЕХ

Найменування заходу	Дата проведення заходу	Місце проведення заходу	Склад учасників			Результат практичного використання отриманої під час проведення заходу інформації (проект нормативно-правового акта, підготовлені пропозиції, вжиті заходи)
			Прізвище, ім'я та по батькові	Посада	Контактна інформація (адреса, телефон, факс, електронна пошта)	

(посада)

(підпис)

(ініціали, прізвище)РОЗПОРЯДЖЕННЯ
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

від 19 березня 2008 року № 448-р

Київ

Про доповнення пункту 1 розпорядження Кабінету Міністрів України
від 8 грудня 2006 року № 599

Доповнити абзац третій пункту 1 розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2006 року № 599 «Про віднесення посад працівників Апарату Прем'єр-міністра України до відповідних категорій посад державних службовців» (Офіційний вісник України, 2006 р., № 50, ст. 3340) після слів «керівник канцелярії Прем'єр-міністра України,» словами «керівник групи в Апараті Прем'єр-міністра України,».

Прем'єр-міністр України

Ю. ТИМОШЕНКО